



## **UNIVERSITA' DI PISA**

Dipartimento di Giurisprudenza

Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza

### **Il contrasto alla corruzione nelle pubbliche amministrazioni e politiche di semplificazione**

Il Candidato  
Simona Manzi

Il Relatore  
Luisa Azzena

A.A 2013/2014

*“Né la più saggia costituzione né le leggi più sagge  
possono garantire la libertà e la felicità di un popolo  
i cui costumi sono universalmente corrotti.”*

Samuel Adams



# **Il contrasto alla corruzione nelle pubbliche amministrazioni e politiche di semplificazione**

## **Indice:**

<b><u>Introduzione</u></b> .....	4
----------------------------------	---

## **Parte prima**

<b>LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E IL FENOMENO CORRUTTIVO: IL CONTESTO ITALIANO ED INTERNAZIONALE</b> .....	7
I.    Corruzione e pubblica amministrazione: individuazione del fenomeno.....	7
II.   Effetti patologici della corruzione amministrativo/burocratica.....	11
III.  La corruzione “sommersa ed emersa” in Italia.....	15
IV.  Fattori che favoriscono lo sviluppo della corruzione italiana.....	23
V.    Lotta alla corruzione nel contesto internazionale.....	28

## **Parte seconda**

<b>LA RISPOSTA NORMATIVA ITALIANA ALLA DIFFUSIONE DELLA CORRUZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: LA LEGGE N. 190/2012</b> .....	33
I. Necessità di una politica integrata.....	33
II. La prevenzione come strumento di contrasto alla corruzione nella pubblica amministrazione.....	38
III. Il sistema delineato dalla legge 6 novembre 2012, n.190.....	47
III.I Organizzazione dell'anticorruzione.....	53
III.II. L'Autorità Nazionale Anticorruzione.....	56
III.III. Il Piano Nazionale Anticorruzione e l'approccio basato sul rischio.....	60
III.IV. Il Responsabile della prevenzione della corruzione.....	64
III.V. Le norme sulla <i>trasparenza amministrativa</i> e il D.Lgs. di attuazione n. 33/2013.....	66
III.VI. Le modifiche al procedimento amministrativo.....	74
III.VII. La tutela del <i>whistleblowing</i> .....	82
III.VIII. Le modifiche all'art. 53 del <i>Testo Unico sul lavoro alle dipendenze della P.A. (TUPI)</i> - Le incompatibilità dei dipendenti pubblici.....	83
III.XI. Il Codice di comportamento e il d.P.R. 62/2013.....	89
III.X. L'inconferibilità e incompatibilità degli incarichi e il D.Lgs di attuazione n. 39/2013.....	96
III.XI Il rafforzamento dei controlli antimafia nei rapporti imprenditoriali.....	111

### **Parte terza**

#### **PREVENIRE CON UNA “VERA” SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA E BUROCRATICA.....112**

- I. Attuazione delle normative di contrasto alla corruzione e  
difficoltà burocratiche .....112
- II. Aspetti negativi della legge n. 190/2012.....118
- III. Ulteriori soluzioni di contrasto alla corruzione.....125
- IV. Il problema dell'instabilità normativa.....128
- V. Importanza delle politiche di semplificazione.....132

#### **Conclusioni.....137**

#### **Bibliografia e sitografia.....142**

#### **Fonti normative di riferimento.....146**

#### **Ringraziamenti.....150**

## **Introduzione**

La corruzione è un fenomeno diffuso che coinvolge tutti i Paesi del mondo.

In Italia in particolare ha assunto dimensioni importanti, come emerge dal *Corruption Index* del 2014 di Transparency International, che analizzando il livello di corruzione in 175 Stati del mondo, colloca l'Italia in una scala da 1 a 100, solamente al sessantanovesimo posto, e in ultima posizione tra i Paesi dell'Unione Europea.

Come sostenuto dal *Group of States against corruption* (Greco) nel Rapporto sull'Italia del 2011, *“La corruzione è profondamente radicata in diverse aree della pubblica amministrazione, nella società civile, così come nel settore privato. Il pagamento delle tangenti sembra pratica comune per ottenere licenze e permessi, contratti pubblici, finanziamenti, per superare gli esami universitari, esercitare la professione medica, stringere accordi nel mondo calcistico, etc. (...). La corruzione in Italia è un fenomeno pervasivo e sistemico che influenza la società nel suo complesso”*.<sup>1</sup>

Questo lavoro nasce dalla volontà di riflettere sulla complessità del fenomeno corruttivo nelle pubbliche amministrazioni, sui fattori che contribuiscono alla sua diffusione e sistematicità, fino ad arrivare ad ipotizzare le basi di un'efficace politica di contrasto.

---

<sup>1</sup> GRECO, *Compliance Report on Italy*, 27 maggio 2011, in [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2%282011%291\\_IItaly\\_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2%282011%291_IItaly_EN.pdf)

Un contrasto alla corruzione che, come del resto suggerito dai vari organismi internazionali impegnati alla lotta di questo devastante fenomeno, necessita di una strategia “integrata”, che miri non solo alla repressione ma soprattutto alla prevenzione della corruzione.

In questa prospettiva il legislatore italiano ha emanato, la legge 6 novembre 2012, n. 190, la c.d. “*legge anticorruzione*”: con essa sono stati introdotti tutta una serie di strumenti volti a contrastare il la corruzione all'interno delle pubbliche amministrazioni, con l'intento di prevenire, di ostacolare il fenomeno alle sue basi, ed evitando di affrontare il problema solamente nel momento patologico, ovvero quando l'illecito sia già compiuto.

Il percorso di ambizione alle politiche di integrità della pubblica amministrazione è sicuramente lodevole e molto importante, ma altrettanto essenziale è scongiurare il rischio, vista l'organizzazione rigida introdotta dalla normativa, di un processo formalistico in cui il rispetto di adempimenti e l'assetto istituzionale prevalgano su interventi pratici ed immediati volti a risolvere il problema.

Le leggi italiane spesso sono troppo minuziose, dettagliate, poco chiare e mal coordinate tra loro. Il rischio è proprio quello che si ricorra ad una logica di adempimento meramente burocratico della normativa. Occorre invece attivare un'efficace promozione della cultura del Governo aperto alla trasparenza, all'informazione e alla collaborazione con cittadini e imprese per combattere il complesso fenomeno della corruzione.



Per questo, il seguente studio, dopo un'accurata analisi della normativa italiana in tema di anticorruzione, si concluderà con la stesura di alcune considerazioni per un'efficace politica di contrasto alla corruzione basata su una semplificazione normativa e burocratica.

## *Parte prima*

# **LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E IL FENOMENO CORRUTTIVO: IL CONTESTO ITALIANO ED INTERNAZIONALE**

## **I. Corruzione e pubblica amministrazione: individuazione del fenomeno**

La parola corruzione deriva dal latino *corruptione*, ed indica il disfacimento, la degenerazione di un sistema o di un corpo. Con riferimento ai valori etici equivale a depravazione, immoralità, ad azioni contrarie al dovere. Nella sfera politica si presenta dunque come la deviazione del potere dalle proprie giuste finalità: anziché il bene comune e la pubblica utilità, si perseguono interessi particolari o privati.

In particolare la corruzione è un reato connesso alla pubblica amministrazione, consistente nel derogare e nell'indurre a derogare ai doveri d'ufficio in cambio di denaro o di altri vantaggi personali.

Le forme della corruzione sono diverse ed hanno in comune l'elemento dello scambio, il cui oggetto può essere una remunerazione, o anche un bene immateriale come lo "status" o il potere. La dottrina distingue infatti tra corruzione economica quando è richiesto uno scambio in denaro o altro bene materiale, e corruzione sociale che si estrinseca attraverso forme di clientelismo,

nepotismo e favoritismi vari.

La forma tipica di corruzione è quella “amministrativo/burocratica” che vede come corrotto il burocrate e come corruttore potenziale un soggetto privato ed è commessa contro l’etica professionale in quanto un amministratore abusa del potere pubblico di cui è stato investito per raggiungere un fine personale, commettendo delle infrazioni nell’applicazione di leggi o regole in cambio di una ricompensa. Possiamo inoltre parlare di corruzione “legislativa/politica” quando un privato o un gruppo di interessi influenza direttamente il processo di formazione delle leggi e l’esercizio del potere decisionale delle istituzioni pubbliche attraverso comportamenti poco trasparenti e il pagamento di tangenti. La corruzione politica è in genere collegata al procedimento elettorale e al mantenimento della carica e si estrinseca nell’acquisto di voti, in false promesse elettorali, in forme di favoritismi di vario genere.

Il codice penale<sup>2</sup> prevede una serie articolata e frammentaria di fattispecie che integrano il reato di corruzione di un determinato decisore pubblico da parte di un soggetto privato.

Il bene giuridico tutelato è da rinvenire nell’interesse della Pubblica Amministrazione all’imparzialità e correttezza dei funzionari pubblici, ed in particolare, che gli atti di ufficio non siano oggetto di compravendita privata. L’elemento fondamentale e comune a tutte le ipotesi di corruzione è il mercimonio dei doveri inerenti alla

---

<sup>2</sup> Codice penale, Libro II - Dei delitti in particolare, Titolo II - Dei delitti contro la pubblica amministrazione.

pubblica funzione o al pubblico servizio che viene a compromettere il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione. Poiché tale mercimonio può avere ad oggetto un comportamento di per sé corrispondente ai doveri di ufficio o contrario ai doveri medesimi, il codice configura due differenti forme di corruzione, propria ed impropria.

Prima della modifica introdotta dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, l'art. 318 c.p., originariamente intitolato "Corruzione per un atto d'ufficio" (c.d. corruzione impropria) prevedeva:

*“Il fatto del pubblico ufficiale che, per compiere un atto del suo ufficio, riceve, per sé o per un terzo, in denaro od altra utilità, una retribuzione che non gli è dovuta, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.*

*Se il pubblico ufficiale riceve la retribuzione per un atto d'ufficio da lui già compiuto, la pena è della reclusione fino a un anno.”*

Il nuovo art. 318 c.p., ora rubricato "Corruzione per l'esercizio della funzione", dispone che *“Il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa è punito con la reclusione da uno a cinque anni”*. La riforma eliminando il riferimento al compimento di "atti", e spostando l'accento sull'esercizio delle "funzioni o dei poteri" del pubblico funzionario, permette di sanzionare penalmente anche i fatti di corruzione impropria, prima non punibili, ponendosi dunque come norma incriminatrice generale dei fatti di corruzione. Un esempio di

corruzione impropria può essere il semplice favorire l'assegnazione di un appalto). Viene meno inoltre anche qualsiasi riferimento alla “retribuzione” che presupponeva un rapporto sinallagmatico tra le parti, laddove alla dazione o alla promessa dell'utilità doveva necessariamente corrispondere una controprestazione da parte del soggetto qualificato.

Ai sensi dell'art. 319 c.p., che disciplina la figura della corruzione propria, si prevede la punibilità del pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio (come ad esempio il rilascio di un'autorizzazione richiesta), riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, con la reclusione da quattro a otto anni (pena così rideterminata dalla L. 190/2012).

Lo scopo dell'incriminazione della corruzione impropria è quello di evitare il danno che deriva all'amministrazione dalla venalità dei soggetti ad essa preposti, che, anche se non porta al compimento di atti illegittimi, va contro i principi cardine dell'amministrazione medesima, gettando discredito sul suo funzionamento.

La corruzione è un fenomeno assai diffuso in Italia: sottrae oltre sessanta miliardi di euro ogni anno alle casse dello Stato e aggrava a dismisura la dimensione del debito pubblico, ma non per questo può essere definita o ritenuta normale e tantomeno accettabile.

## **II. Gli effetti patologici della corruzione amministrativo/burocratica**

L'articolo 97 della Costituzione italiana recita “*I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione*”.

Il primo principio che regge dunque l'attività amministrativa è quello della legalità, che a sua volta si articola in due ulteriori principi, ovvero quello della predeterminazione normativa del potere e delle modalità del suo esercizio e il principio del vincolo del fine. Ogni potere è infatti previsto da una norma che lo imputa ad una determinata autorità amministrativa determinandone modalità di esercizio, contenuto ed effetti. Il fine è lo scopo di interesse pubblico che l'Amministrazione è tenuta a perseguire nell'esercizio in concreto del potere. Ogni potere amministrativo è conferito ad una determinata autorità per il perseguimento di determinati scopi di interesse pubblico che sono quelli che la legge stessa determina.

Lo scopo perseguito in concreto risulta dai motivi dell'azione che deve essere controllabile dall'esterno.

Il buon andamento coincide invece con l'esigenza dell'ottimale funzionamento della pubblica amministrazione sia dal punto di vista dell'organizzazione che dell'attività; significa buona amministrazione, ovvero un'amministrazione capace di produrre risultati utili per la collettività, i migliori servizi con i mezzi

disponibili. Tale principio obbliga gli impiegati e i funzionari pubblici a svolgere i loro compiti con diligenza e professionalità, al fine di realizzare in modo efficiente gli obiettivi che l'amministrazione si pone, ossia l'erogazione di servizi ai cittadini.

Strettamente collegato al principio di buon andamento è il principio di imparzialità, che impone agli agenti della pubblica amministrazione di non compiere, nello svolgimento delle loro funzioni discriminazioni arbitrarie, non sorrette da valutazioni ponderate o razionali. L'imparzialità deve intendersi sia come divieto di qualsiasi forma di favoritismo nei confronti di determinati soggetti, sia come ugual diritto di tutti i cittadini ad accedere ai servizi erogati dalla pubblica amministrazione.

Vien da sé che la corruzione implica una frattura di ognuno dei suddetti principi fondamentali.

La natura pervasiva e sistemica del fenomeno corruttivo porta inevitabilmente a uno svilimento dei principi di buon governo e di etica pubblica, ad una profonda alterazione della cultura della legalità e di conseguenza ad un indebolimento della fiducia dei cittadini nelle istituzioni, nella classe politica e nella pubblica amministrazione.<sup>3</sup>

E' inoltre uno dei fattori che condiziona maggiormente lo sviluppo economico e sociale del Paese.

---

3 ANAC, in *“Rapporto sul primo anno di attuazione della legge 190/2012”*, dicembre 2013, in [http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Pubblicazioni/AnticorruzioneTrasparenza/Rapporto-attuazione-l.-n.-190\\_2012-ANAC.pdf](http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Pubblicazioni/AnticorruzioneTrasparenza/Rapporto-attuazione-l.-n.-190_2012-ANAC.pdf)

Pesa sulla crescita, sulla competitività nel mercato penalizzando le imprese sane e incidendo fortemente sull'attrazione di nuovi investimenti, in particolare all'estero.

Le imprese, laddove vi è una maggior complessità del sistema giuridico e poca trasparenza nelle procedure, sono incentivate a pagare tangenti e ad intraprendere transazioni al di fuori dei controlli pubblici. Questo sistema, da un lato, favorisce l'economia illegale e sommersa e, dall'altro, incentiva gli amministratori pubblici a massimizzare le rendite che possono arrivare dalle tangenti, favorendo l'oligopolio delle imprese che già operano sul mercato e che sono disposte a pagare le somme richieste.

La corruzione influisce inoltre sulle scelte di bilancio dello Stato. Infatti i politici corrotti sono spinti ad allocare le risorse pubbliche in maggior misura verso i settori in cui è più facile estrarre rendite rilevanti come le infrastrutture e la difesa, trascurando invece ad esempio il comparto dell'istruzione, perché quest'ultimo, nonostante sia strategico per la crescita del Paese, fornisce ai burocrati una limitata opportunità di ottenere rendite illecite. Dal “sistema delle tangenti” deriva un incremento della spesa per gli investimenti di grandi opere destinate ad essere sottoutilizzate perché non servono alla collettività in un dato momento storico o sono situate in posizioni non strategiche. Così gli amministratori corrotti, dovendo incentivare la costruzione di nuove opere che creano ulteriore opportunità di corruzione, scoraggiano gli investimenti nella manutenzione delle infrastrutture già esistenti, causando il crollo



drastico del rendimento del capitale.

Tuttavia tra gli effetti peggiori della corruzione devono essere annoverati la mancata selezione delle forze migliori della società e lo “scadimento etico” che alimenta una mentalità sociale sempre più incline a considerare ciò che è pubblico come una riserva per l'affermazione degli interessi personali.

### III. La corruzione “sommersa ed emersa” in Italia

La corruzione in Italia ai giorni d'oggi si presenta come un fenomeno costantemente in crescita e la cui percezione è talmente diffusa da indurre i privati cittadini ad un atteggiamento di tolleranza a tali atti delittuosi.

La corruzione politico-amministrativa ha assunto una dimensione importante a partire dalla metà degli anni Settanta e aumenta tenacemente fino alla metà degli anni Novanta. La prima metà degli anni Novanta fu infatti caratterizzata da una serie di indagini giudiziarie condotte a livello nazionale che portarono alla luce un grosso sistema di corruzione, concussione e finanziamento illecito ai partiti ai livelli più alti del mondo politico e finanziario italiano, detto “Tangentopoli” o “Mani pulite”, uno dei più gravi scandali della nostra nazione. Tali indagini portarono ad una fase decrescente della corruzione politico-amministrativa italiana per poi ripresentarsi con una forma ancor più invasiva negli ultimi venti anni.

Nel *Corruption Perception Index 2014*<sup>4</sup> di *Transparency International*<sup>5</sup>, che riporta le valutazioni degli osservatori internazionali sul livello di corruzione di 175 paesi del mondo, l'Italia ha registrato un indice di corruzione percepita pari a 43 (rispetto al valore di massima trasparenza di 100); nel panorama

---

<sup>4</sup> Consultabile in: <https://www.transparency.org/cpi2014>

<sup>5</sup> *Transparency International* è un'organizzazione non governativa, la cui visione è quella di annullare la corruzione da ogni aspetto della vita sociale, politica ed economica delle persone. I suoi valori sono la trasparenza, l'accountability, il coraggio, la giustizia, la democrazia, la solidarietà, l'integrità.

globale dunque, il nostro paese si colloca tra le nazioni al mondo che non raggiungono neppure la sufficienza in trasparenza. Da tali statistiche risulta buona la situazione complessiva anche dei paesi dell'Unione Europea, il cui punteggio medio è di 64/100, anche grazie a nazioni come la Danimarca, la Finlandia e la Svezia che da sempre hanno i migliori posti in classifica (rispettivamente con 92, 89 e 87 punti). Purtroppo l'Italia si colloca all'ultimo posto tra i paesi dell'Unione europea. Rispetto al passato l'Italia ferma la sua rovinosa discesa verso il basso della classifica (i valori sono uguali al 2011, 2012 e 2013), ma resta maglia nera tra gli Stati occidentali, confermandosi al sessantanovesimo posto.

Analoga tendenza registra la Banca mondiale attraverso le ultime rilevazioni del *Rating of control of corruption* (RCC), che collocano l'Italia agli ultimi posti in Europa evidenziando un costante peggioramento negli ultimi decenni.

Come affermato nel rapporto della Commissione per lo studio della corruzione, istituito dallo stesso Ministro della pubblica amministrazione, *“Il raffronto tra i dati giudiziari e quelli relativi alla percezione del fenomeno corruttivo induce a ritenere la sussistenza di un rapporto inversamente proporzionale tra corruzione “praticata” e corruzione “denunciata e sanzionata”: mentre la seconda si è in modo robusto ridimensionata, la prima è ampiamente lievitata.”*<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> COMMISSIONE per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione *“La corruzione in Italia, Per una politica di prevenzione – Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma”* – ottobre 2012, pag 12, in [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1052330/rapporto\\_corruzione\\_29\\_gen.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1052330/rapporto_corruzione_29_gen.pdf)

La corruzione è un fenomeno complesso e difficile da definire, e tuttavia lo è ancor più da misurare, vista l'affidabilità solo tendenziale degli indicatori utilizzabili per la quantificazione della quota non giudiziariamente emersa del fenomeno.

Come è stato sostenuto, con riferimento al contesto italiano, nel Rapporto GRECO (*Group of States against corruption*) del 2011, *“La corruzione è profondamente radicata in diverse aree della pubblica amministrazione, nella società civile, così come nel settore privato. Il pagamento delle tangenti sembra pratica comune per ottenere licenze e permessi, contratti pubblici, finanziamenti, per superare gli esami universitari, esercitare la professione medica, stringere accordi nel mondo calcistico, ecc. (...) La corruzione in Italia è un fenomeno pervasivo e sistemico che influenza la società nel suo complesso”*.<sup>7</sup>

Le fonti da cui possiamo ricavare utili informazioni sono:

- le *statistiche giudiziarie* sui procedimenti penali e sulle condanne per reati di corruzione;
- i *sondaggi* condotti sulla popolazione;
- gli *indicatori* basati sulla percezione di esperti riguardo alla diffusione del fenomeno.

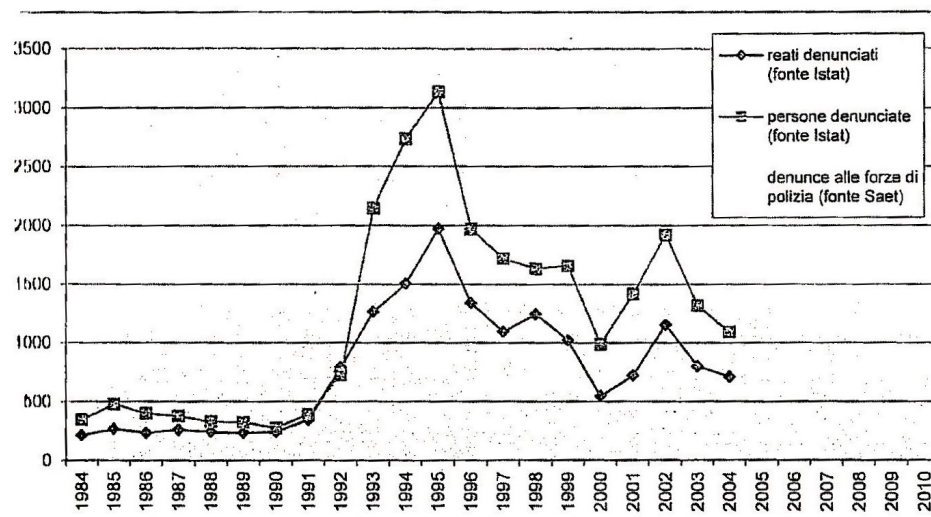
Le statistiche giudiziarie Istat certificano l'ampiezza della corruzione perseguita, dunque la “parte emersa” del fenomeno, che

---

<sup>7</sup> GRECO, *Compliance Report on Italy*, 27 maggio 2011, in [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2%282011%291\\_IItaly\\_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2%282011%291_IItaly_EN.pdf)

da un verso dipende dalla diffusione di scambi corrotti, ma da un altro verso dipende anche da meccanismi di regolazione interna e da qualità e ammontare di risorse a disposizione degli organi giudiziari e di polizia. Il numero di persone coinvolte e di reati denunciati per corruzione e concussione, esplosa nel 1992 con mani pulite, è in costante diminuzione dopo il picco raggiunto nel 1995, quando ci sono stati quasi 2000 crimini e oltre 3000 persone denunciate. Rispetto a quel picco nel 2002/2004, ultimo anno per il quale sono disponibili dati omogenei, i numeri sono circa un terzo per i crimini, metà per le persone. I dati del ministero dell'Interno sulle sole denunce alle forze di polizia mostrano che il trend discendente, prosegue fino al 2010, quando si realizza forse uno dei livelli più bassi di corruzione svelata dal 1992.<sup>8</sup>

Figura 1. – Reati e persone denunciate per corruzione e concussione (1984-2009)



Fonte: Elaborazione da dati Istat, *Statistiche giudiziarie penali*; elaborazione da dati Saet, *Relazione al Parlamento*, Anno 2010.

<sup>8</sup> MATTARELLA B.G. e PELISSERO M., “La legge anticorruzione: prevenzione e repressione della corruzione”, Giappichelli editore – Torino, 2013, pag. 30.

Dai dati risulta tuttavia una differente dinamica dei due fenomeni: decrescente per la corruzione e crescente per la concussione. Si evidenzia inoltre, una sostanziale differenza nella distribuzione del fenomeno tra le regioni che vede una particolare consistenza del fenomeno nelle regioni meridionali e nelle isole. Dall'analisi delle condanne per i reati di concussione e corruzione passate in giudicato emerge che dal 2006 al 2011, il numero dei condannati per corruzione diminuisce notevolmente, passando da 1,27 nel 2006 a 0,76 per 100.000 abitanti nel 2011, mentre il numero dei condannati per concussione si triplica, passando da 0,23 nel 2006 a 0,57 per 100.000 nel 2011. Nel dettaglio, il numero dei condannati per concussione registra un andamento oscillante nelle regioni del Centro, aumenta progressivamente nelle regioni del Nord, quasi triplica dal 2001 al 2011 nel Sud e nelle Isole, dove assume valori sistematicamente più elevati.

Dalle sentenze pronunciate negli ultimi anni dalla Corte dei Conti relativamente ai fenomeni di Corruzione e concussione nel periodo 2001-2012, si evince innanzitutto che è confermata la prevalenza dei reati di corruzione rispetto a quelli di concussione. Riguardo alla distribuzione territoriale, più della metà delle sentenze di condanna nel periodo di riferimento sono state pronunciate per episodi di corruzione e concussione avvenuti nel Nord (59%), di cui oltre la metà nella Lombardia (33%); risultano invece equamente distribuite le pronunce nelle regioni del Centro (20%), di cui oltre la metà nel Lazio (12%), e nella area del sud e Isole (20%).

Questi dati sembrano in contrasto con quanto emerso dall'analisi delle denunce e delle condanne in sede penale, in cui i fenomeni corruttivi si osservano in prevalenza al sud e nelle isole rispetto al centro e al nord. Da un lato porterebbe a ritenere che le aree geografiche in cui si manifestano più frequentemente episodi di concussione e corruzione siano quelle del Nord; dall'altro, potrebbe indicare differenze nel perseguimento dei casi di corruzione e concussione nelle diverse aree geografiche.

Da considerare inoltre, che oltre la metà delle condanne per reati di corruzione e concussione ha riguardato dipendenti di amministrazioni statali (62%). Il fenomeno appare rilevante anche nei comuni (12%), nelle Asl e Aziende ospedaliere (12%) e negli enti di previdenza e assistenza (12%), mentre i reati che riguardano province, regioni e università risultano residuali.

I settori in cui i reati sono più ricorrenti sono: gli affari economici generali (40%); i servizi generali (19%); la sanità (12%); l'ordine pubblico e la sicurezza (12%) che include la giustizia; la difesa (8%). In particolare, 68 sentenze di condanna, pari al 22% riguardano gli appalti. Di queste il 49% riguarda gli appalti per i lavori pubblici, il 38% gli appalti per le forniture e il 13% gli appalti per i servizi.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> ANAC, *Rapporto sul primo anno di attuazione della legge 190/2012*”, dicembre 2013, op. cit., in [http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Pubblicazioni/AnticorruzioneTrasparenza/Rapporto-attuazione-l.-n.-190\\_2012-ANAC.pdf](http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Pubblicazioni/AnticorruzioneTrasparenza/Rapporto-attuazione-l.-n.-190_2012-ANAC.pdf)

Per quanto riguarda invece le statistiche sulle esperienze personali degli intervistati, bisogna premettere che tali sondaggi sono occasionali rendendo impossibile una comparazione delle linee di tendenza. Da un sondaggio del 2012 di Eurobarometro, possiamo ricavare che la percentuale di cittadini italiani che si sono visti chiedere una tangente dei 12 mesi precedenti è pari al 12%. Il dato del *Global corruption barometer* conferma che tra il 2009 ed il 2010 una tangente è stata pagata dal 13% dei cittadini italiani nell'erogazione di uno tra nove diversi servizi pubblici (sanità, giustizia, polizia, fisco, istruzione ecc...), mentre tra i paesi dell'Unione europea la media è del 5%.

Il *Corruption Perception Index* (CPI) di Transparency International fornisce un ulteriore strumento di stima della diffusione della corruzione, fondata sulle opinioni di osservatori privilegiati (imprenditori internazionali, giornalisti, esperti dei vari paesi) raccolte da 13 organizzazioni indipendenti. Una conferma della validità di questo metodo deriva dalla sistemica correlazione con i sondaggi sulle esperienze dirette degli intervistati: le percezioni degli esperti infatti sono in larga misura coincidenti con le “realtà” della corruzione derivante dai sondaggi.

I vari meccanismi di misurazione della corruzione negli ultimi quindici anni ci forniscono dunque alcune indicazioni sulle sue dinamiche sommerse. Un ammontare decrescente di casi di corruzione perseguita penalmente e condannata coesiste con la percezione di un fenomeno in crescita. Se infatti, il CPI è un



indicatore della pratica effettiva della corruzione, la crescita sotterranea del fenomeno nell'ultimo decennio si realizza negli stessi anni in cui si riducono i procedimenti penali e crollano le condanne. Ne consegue una rafforzata aspettativa di impunità da parte dei protagonisti della corruzione: queste percezioni incoraggiano dunque imprenditori, politici e burocrati nelle reti della corruzione, essendo in grado di garantire rendite generose ai suoi beneficiari. Al tempo stesso scoraggiano le denunce, che frequentemente si risolvono in un nulla di fatto. Come rileva il primo rapporto del *Group of States against Corruption*, in Italia “un'allarmante proporzione di tutti i procedimenti per corruzione è vanificata dalla scadenza dei termini di prescrizione [...]. C'è un'alta probabilità che la prescrizione scatti prima che il processo possa concludersi, anche quando vi sono forti indizi di colpevolezza. Si tratta di una mancanza significativa che chiaramente indebolisce l'efficacia e la credibilità della norma penale come strumento di contrasto alla corruzione”.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> B. MATTARELLA E M. PELISSERO, “La legge anticorruzione” op. cit., 2013, pag. 37.

#### **IV. Fattori che favoriscono lo sviluppo della corruzione italiana**

Le decisioni di offrire o accettare tangenti sono viste come il risultato di un calcolo razionale, che dipende dalle aspettative individuali relative ai profitti e ai costi di tale scelta, confrontati con quello delle alternative disponibili.<sup>11</sup> In questo calcolo entrano in gioco le *occasioni di corruzione*: lo scambio corrotto può realizzarsi quando l'impiego di risorse in questa attività illegale è l'alternativa più vantaggiosa per i suoi protagonisti. Possiamo affermare che la pratica della corruzione è direttamente proporzionale all'ampiezza delle rendite monopolistiche create e distribuite dallo Stato, al grado di discrezionalità di chi ne decide l'allocazione, al grado di trasparenza/opacità dei relativi processi decisionali, e inversamente proporzionale all'efficacia dei meccanismi di controllo che assicurano la responsabilità degli agenti. In Italia in particolare, i livelli di corruzione sono in funzione di:

- dell'*ammontare di rendite* create dall'intervento pubblico, a seguito di attività redistributive dello Stato o prodotte da restrizioni concorrenziali nei mercati. Le occasioni di corruzione infatti aumentano quanto più ricche sono tali rendite, che incentivano gli sforzi congiunti di appropriazione di corrotti e corruttori. Tratti favorevoli allo sviluppo di tali scambi che caratterizzano il sistema italiano sono l'*estensione* e la rilevanza delle decisioni politiche

---

<sup>11</sup> B. MATTARELLA E M. PELISSERO, “La legge anticorruzione”, cit., pag. 38 e ss.

nell'organizzazione delle attività economiche e sociali, dunque nell'ammontare di investimenti e di spesa pubblica, nell'esercizio di poteri di licenza, concessione e interdizione, negli stessi poteri di nomina a ruoli di responsabilità in campo sociale ed economico attribuiti a soggetti e organi di direzione politica, e nelle *dinamiche collusive* che spesso caratterizzano il funzionamento dei mercati pubblici e privati;

- *del grado di libertà nell'esercizio*, da parte dei decisori pubblici, del potere di creare, distribuire o espropriare tali rendite. Le probabilità di corruzione aumentano quanto più liberamente gli agenti pubblici possono decidere l'identità dei beneficiari delle loro scelte. L'arbitrarietà delle scelte si associa, di conseguenza, all'inefficienza della macchina amministrativa: qualsiasi disfunzione consente infatti agli agenti pubblici di monetizzare sotto forma di tangenti il corrispettivo del tempo e dell'impegno profuso nell'esercizio delle proprie mansioni;

- dalla possibilità per gli agenti pubblici di utilizzare come risorsa di scambio *informazioni riservate e confidenziali* che possono essere impiegate a vantaggio del corruttore, aumentando la sua probabilità di ottenere una rendita quale esito finale della procedura. In Italia contribuiscono all'opacità dei processi decisionali nel settore pubblico l'applicazione limitata degli adempimenti legati alla trasparenza dei processi decisionali, la complessità delle procedure e i contenuti oscuri delle disposizioni normative, che ostacolano di fatto gli adempimenti in merito alla

trasparenza dei processi decisionali, nonché la dipendenza dal potere politico dei mezzi di comunicazione;

- del basso grado di *rendicontabilità* (*accountability*) nell'esercizio del potere pubblico, che riflette il livello di responsabilità degli agenti che lo esercitano rispetto ai vari meccanismi di controllo. Quanto più efficaci sono le forme di controllo e più severe le sanzioni previste dall'ordinamento o applicate spontaneamente dagli attori soggetti politici e sociali, meno conveniente risulta il coinvolgimento nella corruzione. Nel caso italiano i fattori che hanno contribuito agli scambi occulti sono: la diffusa collusione tra magistrati e classe politica; la scarsa efficienza del sistema giudiziario; la politicizzazione degli organi del controllo amministrativo; la mancata alternanza al governo nazionale di forze politiche contrapposte, caratteristica della c.d. “prima repubblica”, che ha impedito il controllo e la denuncia incrociata, favorendo piuttosto una collusione non dichiarata; la scarsa sensibilità degli elettori a scandali politici; la *governance* di natura “familiare” prevalente del tessuto imprenditoriale, che da un lato disinnesca i meccanismi di controllo aziendale interno, dall'altra favorisce orientamenti collusivi nei rapporti con le altre imprese e con il sistema politico-amministrativo;

- il quinto fattore di corruzione riguarda la distribuzione e il valore medio dei *costi morali*, ossia il grado di avversione etica esistente nella popolazione nei confronti della corruzione. Entrano qui in gioco convenzioni e tradizioni sociali, senso civico, etica del

lavoro, spirito di corpo e senso dello Stato dei funzionari, cultura politica e amministrativa, ossia i fattori che trasformano le preferenze morali degli individui potenzialmente coinvolti negli scambi corrotti. Questi elementi di matrice culturale si riflettono nel c.d. costo morale della corruzione, il disagio psichico associato alla violazione della legge e al tradimento del mandato fiduciario ricevuto. I costi morali modellano le preferenze che sono alla radice delle scelte di proporre o accettare (o respingere) le tangenti. Quanto maggiore è il costo morale di un individuo, tanto più forte la sua disposizione favorevole al rispetto della legge, che accresce il disagio derivante dall'agire in violazione dell'accordo fiduciario con chi lo ha investito di responsabilità. In Italia la struttura dei costi morali prevalente nelle organizzazioni sociali ed economiche, sembra presentare insufficienti barriere alla corruzione;

Un ulteriore prospettiva di analisi sottolinea l'importanza delle *dinamiche interne alle reti di corruzione*, utili a comprenderne la diffusione in un dato contesto politico-amministrativo.

Le caratteristiche e l'estensione dello sviluppo passato della corruzione condizionano la presenza e l'efficacia relativa di “strutture di governo” che regolano i rapporti tra i protagonisti degli scambi occulti. Le ombre del passato influenzano la corruzione presente anche attraverso le attività deliberate di soggetti e organizzazioni politiche ed economiche che, condizionano l'evoluzione della matrice istituzionale, promuovono deliberatamente l'approvazione di regole e procedure favorevoli alla

corruzione, ostacolando l'azione dei magistrati e rafforzando le aspettative d'impunità.

In Italia condiziona sicuramente l'ampiezza della corruzione: la persistenza nel tempo di equilibri ad alta densità di corruzione e la partecipazione nelle reti di scambio occulto di soggetti ai vertici dei centri decisionali; il radicamento in alcune aree di organizzazioni criminali di tipo mafioso, capaci di assicurare, mediante l'impiego di risorse di coercizione, reputazione, informazione, gli scambi corrotti; i costi dell'attività politica e le forme di regolazione delle contribuzioni pubbliche e private che possono accrescere la domanda di risorse necessarie al funzionamento delle organizzazioni partitiche e delle macchine politiche in cui queste tendono a frazionarsi.

Nel mercato della corruzione i vertici dei partiti, possono così assumere il ruolo di regolatori nell'accesso alle reti di scambio corrotto, nonché di garanti delle pretese dei soggetti che hanno rapporti contrattuali con lo Stato o dipendono dall'esito dei suoi processi decisionali. In cambio essi incassano sotto forma di tangenti una quota delle risorse in gioco negli scambi occulti.

## V. Lotta alla corruzione nel contesto internazionale

La lotta alla corruzione è da tempo diventata una priorità a livello internazionale.<sup>12</sup> Già nel 1997 venne firmata la *convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali* promossa dall'OCSE e le *convenzioni penale e civile sulla corruzione* (1999) nell'ambito del Consiglio d'Europa, recanti indicazioni agli Stati sulla regolazione del fenomeno corruttivo.

Sempre in seno al Consiglio d'Europa, è stato istituito, nel 1999, il *Gruppo di Stati contro la corruzione* (GRECO), per “*migliorare la capacità dei suoi membri di contrastare la corruzione monitorando, attraverso un processo dinamico di valutazione reciproca e di pressioni tra pari, la conformità agli impegni assunti in questo campo*”. Il Gruppo individua il meccanismo di monitoraggio anticorruzione più completo esistente a livello europeo, facendone parte tutti gli Stati membri dell'Unione Europea.

Il GRECO ha avuto un ruolo determinante nella definizione di talune norme minime europee per un quadro giuridico e istituzionale che disciplina la lotta alla corruzione dell'Unione europea. Il meccanismo di controllo del GRECO è distinto in due momenti: nella prima fase tutti gli Stati membri sono sottoposti ad un ciclo di valutazione (*Evaluation Round*) che si conclude con la

---

<sup>12</sup> COMMISSIONE per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione “*La corruzione in Italia per una politica di prevenzione*”, op. cit., pag 21 e ss.

formulazione di raccomandazioni finalizzate a guidare il singolo stato nella scelta delle misure da adottare per adeguare la propria legislazione alla normativa del Consiglio d'Europa; nella seconda fase si verifica l'idoneità di tali misure a raggiungere gli obiettivi indicati. Ciascuno dei due momenti porta all'adozione di un rapporto specifico per ogni Stato. In particolar modo le considerazioni sviluppate nella prima fase sono riassunte nell'*Evaluation Report*, mentre i giudizi conseguenti alla seconda sono sintetizzati nel *Compliance Report*.

Sollecitazioni all'adozione di misure efficaci di prevenzione sono pervenute all'Italia dal GRECO in occasione del Rapporto di valutazione sull'Italia adottato il 2 luglio 2009, dopo aver rilevato la percezione della corruzione alla stregua di “fenomeno consueto e diffuso”, che interessa diversi settori di attività (dall'urbanistica, agli appalti pubblici passando per la sanità).

Successivamente il Gruppo ha atteso alla formulazione di ventidue raccomandazioni, a cui sono seguiti un riscontro del Governo e un Rapporto finale dell'organismo internazionale.

Sia le raccomandazioni che il Rapporto evidenziano l'esigenza di attuare misure efficaci di prevenzione della corruzione, tra cui:

- l'adozione di programmi o piani anticorruzione;
- prescrizione di standard etici coerenti e applicabili a tutti i funzionari pubblici;
- l'elaborazione e la prescrizione di standard chiari e vincolanti in materia di conflitto di interessi applicabili a tutti i soggetti che



esercitano funzioni in seno alla pubblica amministrazione;

- l'introduzione di un sistema di protezione per i soggetti che, in buona fede, segnalano casi sospetti di corruzione all'interno della pubblica amministrazione (*whistleblowers*).

Nell'ambito dell'Unione europea, sempre nel 1997 è stata siglata la “Convenzione relativa alla contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee e degli Stati membri dell'Unione europea” con obiettivi di repressione del fenomeno corruttivo, profili di giurisdizione, strumenti processualistici.

Un'importante comunicazione della Commissione europea (COM/2003/0317), in un ottica di prevenzione, riporta dieci principi per migliorare la lotta alla corruzione, tra cui:

- la previsione di una posizione specifica di dirigenti e responsabili dei processi decisionali;
- l'istituzione di appositi organismi di lotta contro la corruzione;
- la piena accessibilità e meritocrazia nella gestione degli incarichi pubblici;
- l'adozione di strumenti di gestione della qualità e di norme di controllo e di vigilanza;
- la promozione di strumenti di trasparenza;
- l'adozione di codici di condotta;
- lo sviluppo di sistemi di protezione per chi denuncia l'illecito;
- l'introduzione di norme chiare e trasparenti in materia di finanziamento ai partiti e controllo finanziario esterno.

Più di recente la Commissione dell'UE è intervenuta con una ulteriore comunicazione<sup>13</sup> in cui, premessa la stima del costo della corruzione all'economia dell'UE pari a circa 120 miliardi di euro l'anno ovvero l'1% del PIL dell'UE, ha predisposto l'adozione della “*Relazione anticorruzione dell'UE*”, con lo scopo di monitorare e valutare gli interventi messi in atto dagli Stati membri nella lotta alla corruzione e per promuovere un maggior impegno politico.

Anche il Parlamento europeo<sup>14</sup> ha adottato una risoluzione per la lotta contro la corruzione, sottolineando la rilevanza economica e sociale del fenomeno, ed evidenziando che la ripresa economica degli Stati membri colpiti dalla crisi economica e finanziaria è ostacolata anche dalla corruzione.

In tal sede ha invitato le istituzioni dell'Unione Europea e gli Stati membri a garantire maggiore trasparenza, elaborando codici di condotta, in modo da prevedere norme chiare almeno per quanto riguarda i conflitti di interesse, nonché ad agire al fine di prevenire e combattere l'infiltrazione della corruzione.

Ancora a livello internazionale l'ONU ha adottato un *International Code of Conduct for Public Officials* e ha promosso la conclusione della Convenzione sulla corruzione, siglata a Merida il 9 dicembre 2003 e ratificata dall'Italia con la legge 3 agosto 2009, n. 116 che indica, fra le varie misure, l'istituzione di organismi nazionali dotati di autonomia ai fini dell'esercizio di funzioni in materia di

---

13 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo: *la lotta contro la corruzione nell'UE*, 6 giugno 2011.

14 Risoluzione del Parlamento europeo del 15 settembre 2011 sugli sforzi dell'Unione europea per lottare contro la corruzione.

anticorruzione. E' stato così istituito nell'ordinamento italiano l'*Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della Pubblica Amministrazione*, la cui successiva soppressione nel 2008 ha determinato il passaggio delle relative funzioni a un servizio giuridico interno al *Dipartimento della funzione pubblica (SAeT)* e l'istituzione di un organismo autonomo e con funzioni più ampie, ossia la *Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT)*. Proprio la costituzione di tale organismo ha consentito di ricondurre ad un unico soggetto istituzionale la regolazione di tre ambiti (*performance*, trasparenza, integrità), la cui efficace gestione presuppone il riconoscimento della stretta interconnessione tra il funzionamento dei sistemi di misurazione, valutazione e controllo delle amministrazioni, l'adozione di misure di trasparenza, la promozione di modelli di integrità.

## **Parte seconda**

# **LA RISPOSTA NORMATIVA ITALIANA ALLA DIFFUSIONE DELLA CORRUZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: LA LEGGE N. 190/2012**

## **I. Necessità di una politica integrata**

Come confermato dalle statistiche internazionali, la corruzione ormai è un grave problema che non risparmia nessun Paese al mondo. E' un fenomeno assai diffuso, ma non per questo si può ritenere normale o tantomeno accettabile.

Un dato oggettivo, è che la corruzione è maggiormente diffusa nei Paesi in cui il potere legislativo o quello giudiziario sono particolarmente deboli, dove non vengono osservate le regole dello Stato di diritto, dove il clientelismo è diventato una consuetudine, dove l'amministrazione statale manca di indipendenza e di professionalità e dove la società civile non dispone di mezzi per esercitare pressione contro le varie forme di corruzione.<sup>15</sup>

---

15 MUSACCHIO V., *“Prevenzione e repressione nella lotta della corruzione nella pubblica amministrazione; il ruolo della prevenzione nella lotta alla corruzione. Illustrazione dei meccanismi di prevenzione e repressione.”* in [http://www.gazzettaamministrativa.it/opencms/export/sites/default/\\_gazzetta\\_amministrativa/aree\\_tematiche/sett\\_7\\_gius\\_aff\\_int/\\_redazionali/\\_numero\\_2012\\_1/PREVENZIONE\\_E\\_REPRESSIONE\\_NELLA\\_LOTTA ALLA CORRUZIONE\\_NELLA\\_PUBBLICA\\_AMMINISTRAZIONE\\_DI\\_MUSACCHIO.pdf](http://www.gazzettaamministrativa.it/opencms/export/sites/default/_gazzetta_amministrativa/aree_tematiche/sett_7_gius_aff_int/_redazionali/_numero_2012_1/PREVENZIONE_E_REPRESSIONE_NELLA_LOTTA ALLA CORRUZIONE_NELLA_PUBBLICA_AMMINISTRAZIONE_DI_MUSACCHIO.pdf)

Negli ultimi anni la lotta alla corruzione si è conquistata un posto al centro dell'agenda politica, spesso più in conseguenza dell'evidenza mediatica attribuita ad episodi di corruttela che per una reale volontà di porre freno a tali fenomeni, tant'è che non sempre risulta lucida, coerente e ferma la risposta del legislatore.

Tuttavia in Italia, proprio in forza di provvedimenti normativi emanati anche recentemente in tema di lotta alla corruzione e per la trasparenza dell'azione amministrativa, molti sono gli interventi che vedono impegnati gli enti locali in un'unica politica di prevenzione, riorganizzazione ed *accountability* nei confronti del cittadino e delle imprese.

Nel Rapporto della *Commissione per lo studio ed elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione nella pubblica amministrazione*<sup>16</sup>, vista la diffusività e sistematicità del fenomeno corruttivo, si afferma la necessità di elaborare una politica di contrasto di tipo integrato e coordinato, affidata non solo allo strumento di tipo penale-repressivo, ma che contempli anche l'introduzione o il potenziamento laddove già esistenti, di strumenti di prevenzione, volti ad incidere in modo organico e determinato sulle occasioni della corruzione e sui fattori che ne favoriscono la sua diffusione, operando così sul versante prevalentemente amministrativo.

---

16 COMMISSIONE per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, *“La corruzione in Italia per una politica di prevenzione”*, op. cit.

Il diritto penale è adatto agli interventi puntuali, relativi a singoli fatti; il processo penale è costruito per accertare singole responsabilità. La politica di contrasto della corruzione non può fare di certo a meno di un sistema repressivo, ma va comunque mirata sulla prevenzione del fenomeno, e deve essere volta ad incidere, in modo razionale e determinato, sulle ragioni ed occasioni delle prassi corruttive.

E' necessaria dunque la previsione di misure destinate ad incidere sulle occasioni della corruzione e sui fattori che ne favoriscono la diffusione. Fattori, tra i quali, vanno sicuramente annoverati anche la farraginosità e l'inutile complicazione delle "regole", implicanti la lungaggine delle procedure amministrative. Si tratta infatti di condizioni destinate ad incidere negativamente sull'ambiente normativo e istituzionale di un Paese, non solo riducendone il grado di competitività e la capacità di attrarre investitori esteri, ma anche favorendo il sorgere di comportamenti corruttivi.

Per tutta questa serie di motivi, non vi è dubbio che anche la revisione e razionalizzazione del sistema normativo e lo snellimento delle procedure siano misure da adottare necessariamente.<sup>17</sup>

Alla luce di un tale complesso rapporto tra corruzione e diritto amministrativo, dunque, appare evidente che le forme di malcostume non possano che essere contrastate se non attraverso meccanismi organizzativi e procedurali necessariamente incentrati sui controlli amministrativi e sulla trasparenza, nonché sulla

---

<sup>17</sup> COMMISSIONE per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, *"La corruzione in Italia per una politica di prevenzione"*, op. cit.

deontologia e sulla formazione del personale.

Affermato quindi che la garanzia del corretto operato dell'amministrazione compete tradizionalmente al potere giudiziario, è comunque sempre più diffusa la consapevolezza che la lotta alla corruzione passa anche attraverso il miglioramento del livello di efficienza e trova un importante alleato nelle metodologie di management, che promuovendo la cultura della strategia e della pianificazione per il raggiungimento di risultati a lungo periodo, responsabilizza il ruolo dei dirigenti pubblici, reprimendo fenomeni di scarsa produttività e di assenteismo, finendo per colpire inevitabilmente anche le pratiche di malaffare.

La prevenzione della corruzione, con gli strumenti del diritto amministrativo è dunque molto importante e purtroppo in Italia è stata fino ad ora sottovalutata.

Da riconoscere per lo meno, che le politiche normative dell'ultimo ventennio sono mirate ad un cambiamento del sistema dei controlli, attraverso un progressivo passaggio dal controllo sugli atti, al controllo di gestione, finalizzato a raffrontare obiettivi programmati e risultati concretamente raggiunti, in un'ottica collaborativa più che sanzionatoria.

Un criterio-obiettivo progressivamente affermatosi negli ultimi anni, a cui è stato attribuito un ruolo centrale ai fini della funzionalità delle amministrazioni pubbliche, è rappresentato proprio dalla **trasparenza dell'azione amministrativa**: dichiarata “*livello essenziale delle prestazioni concernenti diritti sociali e*

*civili*” ai sensi dell'articolo 1 comma 15 della legge anticorruzione n.190/2012<sup>18</sup>, è intesa come obbligo per le amministrazioni pubbliche di adottare modalità e strumenti di comunicazione tali da garantire la massima trasparenza delle informazioni riguardanti misurazione e valutazione della performance.<sup>19</sup>

La trasparenza amministrativa, in questa nuova accezione, comporta accessibilità totale alle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, agli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, ai risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire norme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento ed imparzialità.

---

18 Legge 6 novembre 2012, n. 190 recante “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*”.

19 CONZ A.e LEVITA L. “*La legge anticorruzione, commento organico alla L. 6 novembre 2012, n.190, in materia di prevenzione e repressione della corruzione nella pubblica amministrazione*”, DIKE giuridica editrice – s.r.l. Roma, 2012, pag. 11.



## **II. La prevenzione come strumento di contrasto alla corruzione nella pubblica amministrazione**

Si può senza dubbio sostenere che il diffondersi dei fatti corruttivi è meno probabile in quei contesti nei quali sono più elevati gli standard morali, il senso civico, e il senso dello Stato dei funzionari.

Venendo però più specificamente alle misure di prevenzione della corruzione, è necessario moltiplicare le barriere interne all'amministrazione al rischio che fenomeni di *maladministration* e di corruzione in senso stretto, possano verificarsi e diffondersi.

La prevenzione come strumento di lotta alla corruzione è dunque diventato un fattore importantissimo. In senso stretto i meccanismi di prevenzione alla lotta alla corruzione possono essere così delineati:

- *garanzia ed efficacia dei controlli*: un dato inconfutabile conferma che la corruzione trova terreno fertile quando il controllo manca del tutto, viene trascurato, oppure, è insufficiente.

I superiori gerarchici all'interno dell'istituzione o della struttura pubblica, pertanto, devono sapere quali tra le attività svolte dai loro dipendenti sono esposte al pericolo di corruzione ed essere particolarmente attenti quando identificano i settori a rischio. Nello svolgimento di mansioni di controllo e vigilanza è essenziale che i superiori gerarchici

godano di totale indipendenza, il che è possibile designando organi di controllo diversi per le diverse istituzioni.

Talune funzioni di controllo possono anche essere affidate ad organi esterni all'amministrazione. I controlli, però, devono essere a sorpresa e vanno effettuati in modo irregolare e secondo il metodo del prelevamento di un campione. Se un controllo dà adito ad un sospetto caso di corruzione, l'apparato repressivo deve scattare tempestivamente ed essere certo ed implacabile.

- *Promozione della trasparenza amministrativa:* la trasparenza della pubblica amministrazione è un requisito essenziale e permette di migliorare la facoltà dei cittadini di salvaguardare i propri diritti e agevolare il controllo. Trasparenza significa che tutte le norme e le procedure devono essere accessibili e comprensibili per ogni cittadino.
- *Sensibilizzazione di coloro che operano nella pubblica amministrazione:* per poter sensibilizzare coloro che operano all'interno di possibili meccanismi di corruzione è necessario comprendere con chiarezza cosa è lecito e cosa è vietato nell'esercizio delle loro funzioni pubbliche o private. Chiunque operi nella pubblica amministrazione deve essere informato sui parametri minimi da rispettare in materia di diritto penale. E' più che mai necessario, dunque, adottare un codice di comportamento che stabilisca chiaramente i limiti da non oltrepassare.

- *Riduzione delle opportunità di corruzione:* un altro importante strumento nella lotta alla corruzione consiste nell'abolizione di norme inutili, nello snellimento delle procedure di autorizzazione, nell'abrogazione di licenze e nella riduzione di tasse e dazi doganali eccessivi. Una simile strategia ridurrà notevolmente le occasioni di percepire la cd. tangente. Le procedure farraginose con oneri a carico dei cittadini costituiscono spesso e volentieri l'opportunità per il pubblico ufficiale (o incaricato di pubblico servizio o esercente una funzione di pubblica utilità) di vendere a caro prezzo la propria firma e il proprio timbro in cambio di un risparmio di tempo e di denaro.<sup>20</sup> Oppure assicurare garanzie di accesso ai pubblici uffici: disponendo che tendenzialmente agli uffici pubblici si acceda, non per ragioni di appartenenza o per collegamenti di tipo fiduciario, ma in posizione di eguaglianza e sulla base del merito accertato in forma competitiva.
- *introduzione di un'adeguata tutela di chi denuncia i fenomeni corruttivi (whistleblower),* oltre che un sistema di premialità già adottato in altri ordinamenti; dunque l'introduzione di una disciplina che favorisca l'emersione dei fatti di corruzione, con la predisposizione normativa di un sistema di protezione e di premialità per chi assume il gravoso onere di denunciare in buona fede episodi illeciti di cui sia venuto a conoscenza.

---

<sup>20</sup> MUSACCHIO V., *“Prevenzione e repressione nella lotta della corruzione nella pubblica amministrazione”*, op. cit.

- *Irrobustimento delle discipline riguardanti l'integrità* (codici di condotta, incompatibilità, incandidabilità e ineleggibilità, limiti ai conflitti di interesse, limiti alla possibilità di ricevere incarichi, responsabilità disciplinare) e i livelli di trasparenza.

In passato, il legislatore italiano ha affrontato il tema della prevenzione della corruzione con diversi riferimenti normativi: in particolare con il D.lgs. 231/2001, ha disciplinato la responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato.<sup>21</sup> Detta normativa si applica alle persone giuridiche, le società, gli enti pubblici economici e le associazioni anche senza personalità giuridica; per espressa previsione dell'articolo 1, comma 2, non è applicabile allo Stato, agli enti pubblici territoriali, agli enti pubblici non economici e agli enti che svolgono funzioni di rilevanza costituzionale.

La responsabilità riguarda alcuni reati indicati dalla stessa norma (tra cui indebita percezione di erogazioni pubbliche, illegale ripartizione degli utili, falsità delle comunicazioni sociali connesse all'interesse o a vantaggio degli stessi, corruzione, concussione ed altri ancora), commessi da persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua organizzazione dotata di autonomia finanziaria o funzionale e da persone sottoposte a direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti sopra indicati.

---

<sup>21</sup> D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, “*Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300*”.

Il D.Lgs. 231 estende alle persone giuridiche la responsabilità per reati commessi in Italia ed all'estero da persone fisiche che operano per la stessa persona giuridica.

Il decreto richiede inoltre di adottare, prima della commissione del fatto, modelli organizzativi e gestionali idonei a prevenire reati; costituire un organismo dell'ente con compito di vigilare efficacemente sul funzionamento e sull'osservanza di modelli e curare il loro aggiornamento; definire i modelli di organizzazione e gestione; individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi tali reati (mappatura dei rischi); prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire e individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione di reati.

Con legge 16 gennaio 2003, n. 3, inoltre, venne istituito l'*Alto Commissario per la prevenzione della corruzione* (in seguito soppresso); in tale legge si concretizzò l'idea di costituire un'autorità nazionale per la lotta alla corruzione che era rimasta assente nelle proposte elaborate dalle commissioni di studio in materia di corruzione istituite nella seconda metà degli anni '90. Il problema fu che, da “organo ispettivo o di controllo sull'attività della pubblica amministrazione”, finì per concretizzarsi in un “organo di analisi del fenomeno di corruzione”. Per questo non destò sorprese il fatto che il d.l 25 giugno 2008, n. 112, disponesse la soppressione di tale organismo, prevedendo al comma 6-bis che

le funzioni delle strutture soppresse fossero “trasferite al Ministero competente”, nel caso del Commissario da individuarsi nel Presidente del Consiglio.

Molto importante è stato il D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150<sup>22</sup>, che ha attribuito funzioni in materia alla *Commissione indipendente per la Valutazione, l'integrità e la trasparenza* (Civit), oltre alle diverse leggi di ratifica di accordi internazionali.

Il decreto 150/2009, il c.d. “Decreto Brunetta”, ha attribuito a tale organismo diversi compiti tra cui:

- promuovere sistemi e metodologie finalizzati al miglioramento della performance delle amministrazioni pubbliche;
- assicurare la trasparenza dei risultati conseguiti;
- confrontare le performance rispetto a standard ed esperienze, nazionali ed internazionali;
- favorire, nella pubblica amministrazione, la cultura della trasparenza anche attraverso strumenti di prevenzione e di lotta alla corruzione;
- fornire supporto tecnico all'attuazione delle varie fasi del ciclo di gestione della performance;
- adottare le linee guida per la predisposizione dei Programmi triennali per la trasparenza ed integrità;
- adottare le linee guida per la definizione di strumenti per la qualità dei servizi pubblici;

---

<sup>22</sup> D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, “*Ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*”.

➤ etc...

Nell'insieme si trattava comunque di disposizioni episodiche, che non consentivano di identificare un sistema normativo né un apparato amministrativo ad hoc.

Con l'approvazione della legge 6 novembre 2012, n. 190, è stato finalmente affrontato dallo Stato italiano il tema della lotta alla corruzione in maniera organica.

Il legislatore ha così adempiuto agli obblighi derivanti dalla Convenzione ONU contro la corruzione del 2003 (*Convenzione di Merida*) e della Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 1999 (*Convenzione di Strasburgo*).<sup>23</sup>

La nuova legge anticorruzione, ha previsto una serie di misure volte a prevenire e reprimere la corruzione e l'illegalità della pubblica amministrazione, cercando di creare un contesto sfavorevole alla realizzazione dei reati di corruzione.

Costituisce la parte principale di un sistema normativo, al quale si possono ricondurre le varie sparse normative. Definisce il nuovo assetto organizzativo delle politiche di contrasto alla corruzione a livello nazionale.

Il legislatore ha preso atto del fatto che la corruzione, è un fenomeno multiforme ma segue logiche e modelli che si ripetono e, pertanto, la sua prevenzione richiede una strategia articolata.

---

<sup>23</sup> La Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite sulla corruzione adottata dall'Assemblea generale dell'Onu il 31 ottobre 2003, è stata ratificata dall'Italia con la legge 3 agosto 2009, n. 116. La Convenzione penale sulla corruzione, adottata a Strasburgo il 27 gennaio 1999 è stata ratificata dallo Stato italiano con la legge 28 giugno 2012, n. 110.

I fatti di corruzione derivano spesso da tendenze comuni e disfunzioni frequenti, che richiedono interventi di carattere generale. Si spiega difatti, l'introduzione di istituti e strumenti come l'*Autorità nazionale anticorruzione*, i piani per la prevenzione della corruzione e i funzionari responsabili della loro attuazione.

Il legislatore ha inteso la disciplina della prevenzione della corruzione in modo alquanto elastico, includendovi temi che ne risultano distanti, quali la disciplina degli incarichi ulteriori affidati a magistrati e avvocati dello Stato e quella del procedimento amministrativo.

Nel complesso quadro normativo sull'anticorruzione la disciplina introdotta dalla legge n. 190/2012 trova un essenziale completamento nel decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33<sup>24</sup> e il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39<sup>25</sup>, ai quali la legge ha delegato l'attuazione di importanti principi e criteri direttivi con riferimento, rispettivamente, al riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità e trasparenza e al regime delle inconferibilità e incompatibilità degli incarichi presso le pubbliche amministrazioni, ed il d.p.r. n. 63/2012, contenente le regole di condotta alle quali si devono attenere tutti i pubblici dipendenti contrattualizzati.

---

24 D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33: “*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*”. D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39 recante “*Disposizioni in materia di 'inconferibilità' e 'incompatibilità' di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190*”.

25 D.lgs. 8 aprile 2013, n. 39: “*T.U. Delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze non definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1 comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190*”.



Alla complessità delle disposizioni normative fino ad ora richiamate, che hanno posto le amministrazioni di fronte a difficili e impegnative novità, si è anche aggiunta una considerevole instabilità del quadro legislativo, testimoniata dal fatto che nell'arco di cinque mesi ben due decreti sono intervenuti nell'assetto delle competenze dell'Autorità e su specifiche previsioni normative, aumentando così i dubbi interpretativi derivanti da una non semplice legislazione.

### **III. Il sistema delineato dalla legge 6 novembre 2012, n.190**

Con la legge 190/2012, il legislatore, ha predisposto un articolato sistema di contrasto alla corruzione, privilegiando strumenti di prevenzione e delineando un assetto non privo di complessità sia per l'insieme degli strumenti introdotti, da integrare con quelli già in essere, sia per le relazioni tra i vari attori istituzionali coinvolti nella sua attuazione.

Il sistema delineato da tale legge, prevede attività di pianificazione e controllo, con un modello di programmazione a cascata che interessa tutti i livelli di governo e poggia su quattro strumenti - trasparenza, formazione, codici di comportamento e analisi del rischio – già in parte presenti, tranne l'ultimo, nell'ambito delle amministrazioni pubbliche italiane.

Al centro di questo modello di programmazione è posto il *Piano Nazionale Anticorruzione* (PNA), sulla cui base deve essere adottato il *Piano Triennale di Prevenzione alla Corruzione* (PTPC), con la possibilità, per gli enti locali, di avvalersi di supporto del Prefetto. Questi strumenti di programmazione assumono una rilevanza fondamentale nel sistema delineato dal legislatore, posto che il primo assicura il coordinamento delle strategie nazionali e internazionali di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, mentre il secondo individua, sulla base del primo, i rischi specifici di corruzione nell'ambito della singola amministrazione e gli interventi

ritenuti necessari per prevenirli.<sup>26</sup>

Sotto il profilo della responsabilità dei pubblici dipendenti, la legge punta molto sulla loro formazione, affidando alla *Scuola superiore della pubblica amministrazione* il compito di avviare attività dedicate ai temi dell'etica e della legalità. La legge rafforza, inoltre, il codice di comportamento dei pubblici dipendenti, introdotto nel 1994. Una novità è data dal fatto che la violazione del Codice sarà sanzionata sempre sul piano disciplinare e potrà essere anche fonte di responsabilità civile, amministrativa e contabile.

La Scuola superiore della pubblica amministrazione, con l'obiettivo cardine di sviluppare e diffondere la cultura dell'integrità e dell'intolleranza verso le forme di corruzione amministrativa, ha già avviato uno specifico programma di formazione mirata nel quadro del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità del Governo. La formazione dei dipendenti pubblici ha due scopi ben precisi. Il primo di carattere particolare: i responsabili della prevenzione devono ricevere gli strumenti idonei alla gestione del rischio e devono applicarli per la selezione interna del personale. Il secondo è di carattere generale: la formazione consente che i dirigenti responsabili della prevenzione risultino maggiormente refrattari a pressioni esterne indebite o illecite.

---

26 COMMISSIONE per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, *“La corruzione in Italia per una politica di prevenzione”*, op. cit.

Ancora in materia di responsabilità disciplinare, la legge prevede un'ulteriore delega legislativa per la disciplina degli illeciti e delle sanzioni disciplinari correlati al superamento dei termini dei procedimenti amministrativi.

La legge anticorruzione punta molto sulla *trasparenza* della pubblica amministrazione. Soprattutto dal punto di vista dell'uso delle risorse pubbliche, è ricorrente l'utilizzo di esse in modo improprio da parte delle cariche politiche o di chi ha incarichi dirigenziali. Su questo versante già la legge sul procedimento amministrativo<sup>27</sup> aveva obbligato le amministrazioni a rendere pubbliche molte informazioni relative alla propria organizzazione, a rendere accessibili agli interessati i documenti amministrativi, a predefinire e pubblicare i criteri per l'erogazione di contributi ed erogazioni finanziarie. Norme più recenti hanno previsto il diritto di accesso, come diritto degli individui ad accedere ai documenti o alle informazioni che li riguardano, nonché la piena pubblicità di tutte le informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività della pubblica amministrazione (l. n. 15/2009 e d.lgs. 150/2009).

La legge 190 fa ancora passi in più: ribadisce innanzitutto che la trasparenza dell'attività amministrativa costituisce un livello essenziale delle prestazioni riguardanti i diritti sociali e civili del quale lo Stato si deve far carico imponendoli a tutte le amministrazioni anche quelle regionali e periferiche.

---

<sup>27</sup> Legge 7 agosto 1990, n. 241, “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”.

La trasparenza delle essere assicurata attraverso la pubblicazione sui siti web istituzionali, secondo criteri di facile consultazione.

La legge contiene inoltre, una delega legislativa per il riordino della disciplina inerente agli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni. L'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici predisporrà uno schema tipo per la pubblicazione di queste informazioni ai fini di una comparazione più agevole. A propria volta l'Autorità pubblicherà sul proprio sito i dati complessivi.

Misure più stringenti ancora per l'aggiudicazione dei contratti. Le stazioni appaltanti dovranno infatti inserire sui siti web una serie di informazioni incluso l'elenco dei fornitori invitati a presentare l'offerta, l'aggiudicatario, l'importo dell'aggiudicazione, i tempi di completamento della commessa.

Altra misura adottata dalla legge è quella di istituire un elenco di fornitori non a rischio di infiltrazioni mafiose che costituirà una semplificazione degli adempimenti richiesti nelle procedure di gara.

Ancora, viene estesa l'incandidabilità di chi sia stato condannato per determinati reati, finora limitata agli enti locali. E' stata anche introdotta una norma generale che pone un divieto a carico dei dipendenti che negli ultimi tre anni di servizio abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni: nei tre anni successivi al rapporto di impiego, essi non possono svolgere attività lavorativa o professionale con i

soggetti privati destinatari della relativa attività.<sup>28</sup>

Dal punto di vista di “gestione del rischio”, mappature e programmi strategici, mezzi di promozione della cultura del rischio all’interno dell’organizzazione, sistemi di identificazione degli eventi rilevanti (c.d. indicatori di rischio), strumenti di analisi, valutazione e trattamento del rischio, previsione di strutture di auditing, ruolo del risk manager e responsabilità, assetto di risposte al rischio, modelli di verifica e controllo di tutte le attività, piani di comunicazione e circolazione interna ed esterna delle informazioni, sono solo alcuni degli elementi costitutivi di un efficace modello di prevenzione della corruzione. I piani per la prevenzione della corruzione appartengono al novero degli strumenti di *fire alarm*; le attività più esposte al rischio di corruzione vengono monitorate da soggetti preposti e, al contempo, la pianificazione degli interventi consente che la potenziale corruttela o illegalità venga disincentivata o emerga con maggiore evidenza.

Un approccio di tipo preventivo fondato sul risk management è idoneo all’identificazione delle debolezze strutturali che facilitano la corruzione, con la predisposizione di una struttura che consenta al personale di essere parte attiva nella identificazione dei fattori di rischio e dei rimedi per contrastare l’affermazione del fenomeno corruttivo.

---

28 MATTARELLA B.G.E PELLISSERO M. “La legge anticorruzione”, op. cit. pag. 66.

Tuttavia, solo poche amministrazioni hanno adottato sistemi – in genere in via sperimentale - di risk management, e non esiste ancora un modello di prevenzione della corruzione completo, obbligatorio e diffuso in tutte le amministrazioni.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> COMMISSIONE per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione. *“La corruzione in Italia per una politica di prevenzione”*, op. cit.

### **III.I Organizzazione dell'anticorruzione**

In una politica anticorruzione ovviamente sono necessari degli organi che abbiano il compito di darle attuazione e di implementarla. In Italia, precisamente nel 2003, venne istituito l'*Alto commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella Pubblica Amministrazione*. Operante dall'inizio del 2005, le sue funzioni non erano definite dalla legge e la sua indipendenza era alquanto limitata, infatti la carica era normalmente rivestita da un prefetto a fine carriera, di nomina governativa. Tale istituto venne però soppresso, tra molte polemiche, nel 2008. Le funzioni dell'Alto commissario furono così attribuite al *Servizio anticorruzione e trasparenza* (Saet), costituito nell'ambito del *Dipartimento di funzione pubblica*.

Nel 2009, poi, il D.Lgs. 150/2009, istituì la CIVIT (*Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche*), affidandole anche funzioni in materia di integrità. La legge 190 mantiene questa struttura bicefala che aveva posto dubbi interpretativi sul riparto delle funzioni tra Dipartimento e Commissione. La legge in questione se non altro, mira a risolvere questi problemi di riparto di competenze individuando la Civit stessa come *Autorità nazionale anticorruzione* ed attribuendole nuovi compiti e poteri. Rimangono al Dipartimento della funzione pubblica, soprattutto ai fini dell'elaborazione delle strategie di prevenzione e di elaborazione del Piano nazionale anticorruzione



(introdotto all'articolo 4, lett. c): il disposto normativo sembrerebbe attribuire al Dipartimento compiti di iniziativa e di impulso (come l'elaborazione del Piano nazionale anticorruzione e la definizione di criteri e modelli per le amministrazioni); mentre alla Commissione spetterebbero compiti di vigilanza e controllo (come l'approvazione del suddetto Piano e il controllo sull'effettiva applicazione delle misure previste), nonché il compito di curare con gli omologhi organismi stranieri e le organizzazioni internazionali, oltre che poteri ispettivi e di ordine, e di elaborazione dei piani anticorruzione.

Come accennato in precedenza, la legge 190, punta sullo strumento amministrativo della pianificazione a cascata. Si prevede innanzitutto l'istituzione di un nuovo *Comitato interministeriale anticorruzione* che detterà le linee di indirizzo, per la predisposizione da parte del *Dipartimento della Funzione pubblica* del Piano nazionale anticorruzione. Quest'ultimo è approvato dalla Civit. In base alla pianificazione nazionale, poi, ogni amministrazione approverà un piano triennale di prevenzione della corruzione che valuta il livello di esposizione degli uffici al rischio ed indica gli interventi organizzativi necessari per minimizzarlo, come, per esempio, la rotazione dei funzionari negli incarichi. Raramente però gli atti di pianificazione sono presi sul serio da chi elabora e molto spesso contengono prescrizioni generiche e poco incisive. Il piano nazionale, per poter funzionare, dovrà delineare una strategia complessiva di lotta alla corruzione da svolgere in diversi livelli, e dovrà avere un forte supporto politico.

I piani delle amministrazioni funzioneranno se si adatteranno alle peculiarità di ogni amministrazione e se saranno abbastanza concreti da consentire una verifica del loro rispetto e delle connesse responsabilità. Il rischio è che il processo abbia solamente un'attuazione burocratica, e che il piano nazionale si risolva in un elenco di vaghe promesse ed enunciazioni di principio, che i piani delle amministrazioni riproducano regole già scritte in leggi e codici di comportamento.

Per favorire l'attuazione dei piani anticorruzione, il legislatore ha ritenuto di introdurre nelle amministrazioni un soggetto che vi ha un forte interesse e che, quindi si adopererà a tal fine. Si tratta del *Responsabile della prevenzione della corruzione*, che è individuato nell'organo di indirizzo politico, di regola tra i dirigenti di ruolo di prima fascia in servizio: si tratterà di una responsabilità non particolarmente ricercata dai dirigenti amministrativi, per via dei rischi che essa porterà con sé.<sup>30</sup>

---

30 MATTARELLA B.G.E PELLISSERO M. “La legge anticorruzione”, op. cit., pag. 64.

### **III.II L'Autorità Nazionale Anticorruzione**

Alla luce di quanto esposto fino ad ora, il primo impatto della riforma sul sistema amministrativo è dato dall'articolo 1, comma 1, della legge 190/2012 che individua, un'*Autorità nazionale anticorruzione* nella Commissione per la valutazione e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (Civit) istituita dall'art. 13 del citato D.Lgs, n. 150/2009.

Si agisce dunque, in primo luogo sul versante organizzativo. Autorità anticorruzione esistono già da diverso tempo in molti altri Stati. In proposito va ricordato che l'art. 6 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 2003 (*Convenzione di Merida*), recepita dall'Italia con la legge 3 agosto 2009, n. 116, e richiamata dallo stesso comma 1 della legge in questione, prevede che ciascuno Stato assicuri, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, l'esistenza di uno o più organi incaricati di prevenire la corruzione.

Ebbene, nonostante l'adesione dell'Italia alla suddetta Convenzione, nel rapporto finale pubblicato il 27 maggio 2011 dal *Gruppo di Stati contro la corruzione* (GRECO), si rilevava la mancata attuazione nel nostro Paese degli strumenti convenzionali adottati dal Consiglio d'Europa, nonostante le 22 raccomandazioni che ci sono state rivolte dal Consiglio Stesso. Ecco che il legislatore italiano con la legge 190, adempie ad uno degli obblighi imposti a livello internazionale, ricordando anche la natura indipendente ed autonoma della Civit,

come requisito imprescindibile ai fini dell'efficacia del programma di prevenzione al fenomeno corruttivo.

In questo quadro, sono attribuiti all'*Autorità nazionale anticorruzione* importanti funzioni e poteri di regolazione, vigilanza di controllo, molto più ampi rispetto a quelli assegnati alla Civit con il d.lgs. 150/2009:

- proprio in adesione agli obblighi assunti sul piano internazionale, l'art. 1, comma 2 della legge 190 attribuisce alla Civit doveri di collaborazione con organismi stranieri paritetici, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti (lett. a).
- approva il Piano nazionale anticorruzione predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica (lett. b). E' da ritenere che in questa fase, la Commissione assuma, più che una funzione di controllo, una funzione di amministrazione attiva. Dunque il Piano nazionale costituisce un atto complesso, espressione della volontà paritaria dei due organismi.
- Analizza le cause e i fattori della corruzione e individua gli interventi che ne possono favorire la prevenzione ed il contrasto (lett. c). Ha funzioni quindi di analisi e di studio dei fenomeni corruttivi.
- Esprime pareri facoltativi agli organi dello Stato e a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n.165/2001 e successive modificazioni, in materia di conformità

degli atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi ed individuali, regolanti il rapporto di lavoro (lett. d).

- Esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazione, di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, e successive modifiche, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali (lett. e). Tra i suoi compiti dunque, anche il monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione ed erogazione di vantaggi economici o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione.
- Esercita la vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni ai sensi dei commi 4 e 5 del presente articolo e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dagli art. 13/36 del presente articolo e dalle altre disposizioni vigenti (lett. f).
- Infine, riferisce al Parlamento, mediante Relazione annuale, sull'attività di contrasto alla corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia (lett. g).

- Sono attribuiti inoltre alla Commissione, importanti poteri ispettivi e di vigilanza, con la possibilità di richiedere notizie, atti e documenti alle amministrazioni, e ancor più, quello di ordinare l'adozione di atti o di provvedimenti e la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i Piani anticorruzione e con le regole di trasparenza. In questa direzione è significativa la previsione della pubblicazione dei provvedimenti della Commissione anche sui siti istituzionali delle amministrazioni destinatarie dei medesimi provvedimenti (art 1. comma 3).

Può dirsi infine, che la Commissione si configura come il fulcro attorno al quale ruota il sistema complessivo della riforma.

### **III.III Il Piano Nazionale Anticorruzione e l'approccio basato sul rischio**

Il *Piano Nazionale Anticorruzione* è concepito come uno strumento attuativo della politiche e delle “*buone pratiche di prevenzione della corruzione*” previste nel Capitolo II della Convenzione dell'ONU contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale con risoluzione n. 58/4 del 31 ottobre 2003.

Prima ancora dell'entrata in vigore della legge 190 l'adozione del Piano Nazionale Anticorruzione si era resa necessaria anche a seguito della valutazione fatta, tra l'ottobre 2008 e il giugno 2009, dal *Gruppo di Stati contro la corruzione* (GRECO), organismo istituito nell'ambito del Consiglio d'Europa, di cui l'Italia fa parte dal 2007. Tra le altre raccomandazioni effettuate, il GRECO ha inviato il nostro paese ad adottare un Piano nazionale per la prevenzione e il contrasto alla corruzione e a riferirne dinanzi al Consiglio d'Europa il 31 gennaio 2011. Del resto la maggior parte dei Paesi europei, come Germania, Paesi Bassi, Francia, Spagna, Irlanda e Polonia, hanno già implementato piano o strategie anticorruzione da tempo, sulla base delle Convenzione ONU in materia.<sup>31</sup>

Il Piano Nazionale Anticorruzione è redatto dal Dipartimento della Funzione Pubblica, in base alle linee guida del Comitato Interministeriale e viene poi trasmesso alla Civit per l'approvazione

---

<sup>31</sup> CASARTELLI G.E ROSSI P., “*Le misure anticorruzione: legge 6 novembre 2012, n. 190*” Giappichelli Editore, 2013, pag. 14.

definitiva. Il Piano è un passo molto importante per l'attuazione della legge 190/2012, dato che crea le premesse affinché le amministrazioni possano redigere il loro Piano triennale di prevenzione della corruzione e specifica inoltre i contenuti minimi della relazione annuale del Responsabile della prevenzione.

Il PNA premette di disporre di un quadro unitario e strategico di programmazione delle attività per prevenire e contrastare la corruzione nel settore pubblico:

- Nella *prima sezione* del piano sono esposti gli obiettivi strategici e le azioni da implementare a livello nazionale per ridurre il verificarsi di casi di corruzione e creare un contesto sfavorevole al proliferare della corruzione stessa. La responsabilità è in capo al Dipartimento della funzione pubblica e degli altri soggetti istituzionali che operano per la prevenzione a livello nazionale.
- La *seconda sezione* è dedicata all'illustrazione della strategia di prevenzione a livello decentrato, ossia a livello di singola amministrazione e contiene le direttive alle pubbliche amministrazioni per l'applicazione delle misure di prevenzione tra cui quelle obbligatorie per legge, come la nomina del Responsabile per la prevenzione della corruzione e l'adozione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione.



- La *terza sezione* contiene invece indicazioni circa la comunicazione dei dati e delle informazioni al Dipartimento di funzione pubblica per il monitoraggio e lo sviluppo di ulteriori strategie.

La Civit ha approvato in via definitiva il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) l'11 settembre 2013.

Per rendere effettivo ed efficace il Piano nazionale, le amministrazioni centrali e le altre pubbliche amministrazioni devono elaborare ed approvare i rispettivi piani a valenza triennale di organizzazione e di prevenzione, nel rispetto delle linee guida del Piano nazionale, e li devono trasmettere al Dipartimento per la funzione pubblica.

La legge 190 prevede che l'organo di indirizzo politico approva il Piano, entro il 31 gennaio di ogni anno, su proposta del Responsabile della prevenzione.

Il *Piano Triennale di Prevenzione alla Corruzione* deve avere il contenuto minimo previsto dall'art. 1, comma 9, della legge 190:

- a) *mappatura delle attività a più elevato rischio di corruzione* negli ambiti indicati al comma 16 dello stesso art. 1 (concessioni e autorizzazioni; affidamenti appalti, concessioni di provvidenze e selezione del personale).
- b) *previsione di meccanismi di formazione e selezione, attuazione e controllo delle decisioni* per prevenire il rischio di corruzione;

c) definizione degli obblighi di informazione del responsabile della prevenzione della corruzione per le attività mappate a rischio corruzione;

d) *monitoraggio del rispetto dei termini del procedimento*;

e) *individuazione di specifici obblighi di trasparenza*, oltre quelli di legge.

Il Piano dunque, deve designare i metodi di rilevazione e misurazione dei rischi e prevedere un adeguato assetto gestionale, ispirato ai modelli di *risk management*, secondo l'analogo modulo organizzativo del D.Lgs. 231 del 2001 sulla responsabilità degli enti. Per rendere effettivo ed efficace il Piano, occorre definire strumenti e metodologie per assicurare il suo collegamento con il sistema dei controlli interni, e, in particolare, con il controllo successivo di regolarità amministrativa e con il piano della performance.

Un passo molto importante della legge anticorruzione è l'adozione di un piano di prevenzione basato sul metodo di gestione del rischio (*risk management*): il rischio è inteso come “probabilità” che l'evento negativo si verifichi, e con esso il danno che può derivarne. Il risk management è un ottimo strumento di prevenzione che permette di definire quali sono i pericoli che un'organizzazione corre e quali sono le tutele organizzative che occorre attivare al fine di diminuire la probabilità che l'evento corruttivo si verifichi, facendo leva sulla prevenzione, e qualora l'evento si sia già verificato, di agire per il contenimento del danno.

### **III.IV. Il Responsabile della prevenzione della corruzione**

In base all'articolo 1 comma 7, legge 190/2012, l'organo di indirizzo politico individua il *Responsabile della prevenzione della corruzione*. Viene nominato normalmente tra i dirigenti amministrativi di prima fascia in servizio. Negli enti locali salva diversa e motivata determinazione di norma svolge il ruolo di responsabile della prevenzione della corruzione il Segretario Comunale.

Tra i compiti del Responsabile della prevenzione della corruzione vi è la proposta del Piano triennale di prevenzione della corruzione, da emanare ad opera dell'Organo di indirizzo politico dell'amministrazione.

Il Piano triennale anticorruzione è lo strumento attraverso il quale la singola amministrazione sistematizza un processo finalizzato a formulare una strategia di prevenzione della corruzione. Compiti del responsabile della prevenzione della corruzione sono inoltre i seguenti:

- provvede alla verifica dell'efficace attuazione del piano e della sua idoneità a raggiungere gli scopi prefissati, nonché propone modifiche dello stesso quando siano accertate significative violazioni delle prescrizioni o mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;

- verifica, assieme al dirigente competente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento di attività ad alto rischio di corruttela;
- definisce procedure per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti al rischio corruzione;
- individua il personale da inserire nei programmi di formazione;
- entro il 15 dicembre di ogni anno, il responsabile pubblica sul sito web dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la trasmette all'organo di indirizzo politico dell'amministrazione.

In caso di commissione all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile risponde ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. 165/2001, e successive modifiche, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione. Il responsabile può essere esonerato da responsabilità se prova di aver predisposto, prima della commissione del fatto, il piano di cui al comma 5 e 10 dell'art. 1 legge 190/2012 e di aver osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 del presente articolo e di aver vigilato sul funzionamento e osservanza del piano.

### **III.V. Le norme sulla *trasparenza amministrativa* e il D.Lgs. di attuazione n. 33/2013**

La legge Anticorruzione dedica ampio spazio al valore della *trasparenza amministrativa*, intesa come uno dei principali strumenti di prevenzione della corruzione.

L'articolo 1 comma 15, dispone in maniera espressa che la trasparenza amministrativa costituisce “*livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione*”. Dunque si annovera la trasparenza dell'attività amministrativa tra i diritti sociali e civili e con il riferimento all' “*essenzialità*” si fa riferimento ai livelli di garanzia necessari ad assicurare pari condizioni di vita su tutto il territorio nazionale, in applicazione del principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 della Costituzione.<sup>32</sup>

L'art. 15 dispone che la trasparenza è assicurata mediante la pubblicazione nei siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di agevole accessibilità, completezza e semplicità di consultazione. Nei siti web istituzionali devono essere pubblicati i relativi bilanci annuali e i conti consuntivi, nonché i costi unitari di realizzazione delle singole opere pubbliche realizzate e di produzione dei servizi erogati ai cittadini.

---

<sup>32</sup> CASARTELLI G.E ROSSI P., “*Le misure anticorruzione*”, op.cit., pag. 22 ss.

Le informazioni sui costi e sulle spese sostenute dalle pubbliche amministrazioni devono essere pubblicate sulla base di uno schema tipo, la cui redazione era affidata all'*Autorità per la Vigilanza dei Contratti Pubblici* (organismo soppresso con il D.L. n.90/2014, i cui compiti sono stati attribuiti all'ANAC), cui la legge affida anche la raccolta e la pubblicazione nel proprio sito web istituzionale al fine di consentirne un'agevole comparazione agli interessati.

Trasparenza ed efficienza della pubblica amministrazione, si pongono dunque come strategia per l'attuazione della lotta alla corruzione: ciò, in quanto la trasparenza è posta sulla base di una effettiva capacità delle amministrazioni pubbliche di rendere conto ai propri amministratori delle attività svolte, in modo da creare un buon sistema di controllo e monitoraggio dei fenomeni corruttivi.

Il comma 16, dispone che le pubbliche amministrazioni assicurano i livelli essenziali delle prestazioni, secondo quanto previsto dal comma 15, con particolare riferimento ai procedimenti amministrativi di:

- autorizzazione e concessione;
- scelta dei contraenti privati per l'affidamento di pubblici contratti di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alle modalità di selezione prescelte dalle stazioni appaltanti ai sensi del d.lgs. 12 aprile 2006, n.163, recante il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture;

- concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e le progressioni di carriera.

Il comma 28 stabilisce che le amministrazioni devono inoltre curare il monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedurali attraverso la tempestiva attivazione per l'eliminazione delle anomalie e i risultati del monitoraggio devono essere pubblicati sui siti web istituzionali di ciascuna amministrazione. Tale previsione mira a rafforzare l'efficienza amministrativa più che a prevenire la corruzione: la sua ratio, dunque, è sempre riconducibile all'art. 97 Costituzione, ma si ricollega al principio del buon andamento piuttosto che a quello di imparzialità.

Ancora, il comma 29 stabilisce che le pubbliche amministrazioni, tramite il proprio sito web istituzionale, devono rendere noto almeno un indirizzo di posta elettronica certificata, cui il cittadino possa rivolgersi per trasmettere istanze e dichiarazioni, nonché ricevere informazioni circa i provvedimenti e procedimenti amministrativi che lo riguardano.

Il d.lgs. 82/2005 ( c.d. Codice dell'amministrazione digitale), ha dato molta importanza alla posta elettronica certificata quale sistema di comunicazione.

L'art. 47 comma 3 del suddetto d.lgs. 82/2005, prevede che tutte le amministrazioni nonché le società interamente partecipate da enti pubblici o con prevalente capitale pubblico, provvedono ad istituire e pubblicare una casella di posta elettronica certificata per ogni registro di protocollo.

Il comma 30, prevede che, le amministrazioni, nel rispetto della disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi, hanno l'obbligo di rendere accessibili in ogni momento, agli interessati, tramite strumenti di identificazione informatica ai sensi dell'art. 65, comma 1, del codice dell'amministrazione digitale, le informazioni relative ai provvedimenti e i procedimenti amministrativi che li riguardano, comprese quelle relative allo stato della procedura, ai relativi tempi e allo specifico ufficio competente in ogni singola fase. Si rende così esplicita l'interazione tra processo di digitalizzazione e il diritto di accesso ai documenti amministrativi. La richiesta di accesso potrà essere inoltrata anche per via elettronica.

Gli obblighi di pubblicità e informazione previsti dalla legge 190/2012 si vanno ad aggiungere ad innumerevoli previsioni in materia di disposizioni, basti pensare alla Riforma Brunetta del 2009, al *Nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale*, il d.l. n. 70/2011 (convertito in legge n. 106/2011), le modifiche apportate alle norme dei contratti pubblici e dalla legge sul procedimento amministrativo in materia di accesso e trasparenza. Il risultato è stato una disciplina piuttosto frammentata e poco chiara.



Per questo il comma 35 dell'art. 1 legge 190 corona un tentativo già avviato da tempo, ovvero prevede una delega al governo per la redazione di un codice di trasparenza.

La delega prevede l'adozione di un decreto legislativo (entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore della legge in commento) per il *“riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza, e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, mediante la modificazione o l'integrazione delle disposizioni vigenti, ovvero mediante la previsione di nuove forme di pubblicità”*.

In merito, il comma 35 definisce i seguenti criteri guida:

1. Ricognizione e coordinamento della disposizioni che prevedono obblighi di pubblicità a carico delle amministrazioni pubbliche.
2. Previsione di forme di pubblicità in ordine alle risorse pubbliche nonché allo svolgimento e ai risultati delle funzioni amministrative.
3. Precisazione degli obblighi di pubblicità dei dati relativi ai titolari di incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, di livello statale, regionale e locale.
4. Ampliamento delle ipotesi di pubblicità, mediante pubblicazione nei siti web istituzionali, di informazioni relative ai titolari degli incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni.

5. Obbligo di pubblicare tutti gli atti, i documenti e le informazioni anche in formato elettronico.
6. Individuazione, mediante integrazione e coordinamento della disciplina vigente, della durata e dei termini di aggiornamento per ciascuna pubblicazione obbligatoria;
7. Individuazione, anche mediante revisione e integrazione della disciplina vigente, delle responsabilità e delle sanzioni per il mancato, ritardato o inesatto adempimento degli obblighi di pubblicazione.

In attuazione della delega di cui all'art. 1. comma 35, della legge anticorruzione, è stato emanato il **D.Lgs. 14 marzo 2013, n.33** avente ad oggetto il “*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*” (detto anche *testo unico trasparenza*), entrato in vigore il 20 aprile 2013. Il decreto oltre a riordinare in un unico corpo normativo la disciplina vigente in materia di integrità e trasparenza, introduce nuove forme di pubblicità in ordine sia all'uso delle risorse pubbliche che allo svolgimento e ai risultati delle funzioni amministrative.

Tra le principali novità introdotte dal decreto vi è l'affermazione del diritto di chiunque di conoscere tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, di fruirne gratuitamente e di utilizzarli con il suo obbligo di citarne la fonte e di rispettarne l'integrità. A garanzia di tale diritto, il decreto introduce l'istituto

dell'*accesso civico*, dettando lo statuto all'art. 5. Grazie a tale meccanismo rimediale, chiunque può pretendere il rispetto, da parte delle amministrazioni, della pubblicazione sui rispettivi siti web, di documenti, di informazioni o di dati oggetto di pubblicazione obbligatoria. In caso di inadempimento da parte delle pubblica amministrazione, o di inesatto adempimento (ad esempio pubblicazione incompleta), il titolare del diritto può ottenere, la pubblicazione del dato (che per legge deve essere pubblico) sul sito, la ricezione diretta del dato, ovvero la notizia della relativa pubblicazione con contestuale indicazione del collegamento ipertestuale di quanto richiesto. Tale azione ricalca quella tipica del diritto di accesso ai documenti amministrativi ai sensi del capo V della l. 241/1990, ma da cui si discosta sia per ratio che per struttura, in quanto non è sottoposta ad alcuna limitazione rispetto alla legittimazione soggettiva del richiedente, è gratuita e non deve essere neppure motivata.

Particolare rilevanza riveste anche l'attività di controllo svolta dal *Responsabile per la trasparenza sul corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione*. Quest'ultimo deve assicurare la completezza, chiarezza ed aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché garantire la regolare attuazione dell'accesso civico. Inoltre deve segnalare i casi di inadempimento o di adempimento parziale degli obblighi di pubblicazione, all'ufficio di disciplina, al vertice politico dell'amministrazione e all'organismo indipendente di valutazione (OIV) e alla Civit.

Altra misura importante prevista dal decreto legislativo n. 33/2013, è l'obbligo di adozione, da parte delle pubbliche amministrazioni, del *Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità*, da aggiornare annualmente. Il Programma deve garantire un adeguato livello di trasparenza, anche sulla base delle linee guida elaborate dalla Commissione di cui all'articolo 14 del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n.150; nonché la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità. Definisce inoltre le misure, i modi e le iniziative volte all'attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, ivi comprese le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi normativi di cui all'art. 43, comma 3. In base all'art. 43, tale figura coincide, di norma, con il responsabile per la prevenzione della corruzione. La ragione di questa scelta è evidente: le misure del programma triennale della trasparenza devono essere collegate, sotto l'indirizzo del responsabile, con le misure e gli interventi previsti nel Piano di prevenzione, di cui il primo costituisce, in genere, una sezione.

Al fine di garantire l'efficacia degli obblighi di trasparenza quali misure anticorruzione, il legislatore ha previsto anche un sistema di *sanzioni* a carico dei soggetti che sono tenuti a contribuire agli adempimenti e, quindi, non solo il Responsabile della trasparenza, ma anche i dirigenti e gli organi politici che debbono fornire i dati per realizzare la pubblicazione. L'inadempimento può appunto comportare responsabilità disciplinare, dirigenziale, nonché l'applicazione di sanzione amministrativa.

### III.VI Le modifiche al procedimento amministrativo

La legge 190/2012 contiene diverse disposizioni sul procedimento amministrativo e rilevanti modifiche alla legge 7 agosto del 1990 n. 241, al fine di ottenere il risultato di incentivare le attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nel settore pubblico.

La legge anticorruzione si pone a garanzia dei principi generali di *economicità, efficacia, pubblicità e trasparenza* dell'azione amministrativa enunciati dall'art 1 della L. 241/1990. Il principio di *economicità* impone alla Pubblica amministrazione di adoperarsi per il raggiungimento del massimo risultato in relazione ai mezzi a sua disposizione. L'Amministrazione deve perseguire il raggiungimento degli obiettivi di interesse pubblico con il minor dispendio di mezzi e di strumenti, evitando sprechi e cercando di ottimizzare al meglio i risultati e i profitti, attraverso un uso razionale delle risorse. Il principio di *efficacia* indica il rapporto tra i risultati ottenuti e gli obiettivi prestabiliti, individuando la concreta idoneità dell'azione amministrativa a conseguire i risultati prefissati in tema di tutela degli interessi pubblici. I principi di efficacia e di economicità costituiscono un'articolazione del principio costituzionale di *buon andamento dell'azione amministrativa* sancito dall'art 97 della Costituzione. I principi di *pubblicità e trasparenza* sono preordinati a consentire un controllo dei cittadini sull'azione amministrativa, e impongono all'Amministrazione di rendere accessibili determinate

informazioni e determinati atti adeguatamente motivati, di consentire l'accesso agli interessati, di rendere certo ed effettivo il termine di conclusione dei procedimenti.

Il rispetto di tali principi, ai sensi dell'articolo 1 comma 1-ter della Legge sul Procedimento, deve essere assicurato non solo dall'Amministrazione ma anche dai privati preposti all'esercizio di attività amministrative.

Il comma 37 al fine di rafforzare ulteriormente tale garanzia, aggiunge un inciso finale al comma 1-ter, secondo cui tali soggetti devono assicurare il rispetto dei principi di economicità, efficacia, pubblicità e trasparenza con un *livello di garanzia non inferiore a quello cui sono tenute le pubbliche amministrazioni*. La tutela dei principi sui quali deve essere improntata l'attività amministrativa, deve essere assicurata allo stesso modo da tutti i soggetti coinvolti nell'esercizio di tale attività, indipendentemente dalla natura politica o privata di essi. Per cui ciascun soggetto preposto ad esercitare attività amministrativa deve perseguire il raggiungimento di interessi pubblici garantendo il principio costituzionale del buon andamento dell'azione amministrativa. Garanzia che può essere soddisfatta solamente se anche i soggetti privati applichino i criteri di efficacia, economicità, pubblicità e trasparenza che devono ispirare ogni fase dell'azione amministrativa, anche al fine della prevenzione e della repressione della corruzione e dell'illegalità nel settore pubblico.<sup>33</sup>

---

33 CONZ A. E LEVITA L., “La legge anticorruzione” op. cit., pag. 42 e ss.

Questa aggiunta, consolida la previsione dell'art. 2, comma 1, della legge 241 sul dovere della pubblica amministrazione di concludere i procedimenti amministrativi con un provvedimento espresso entro i termini stabiliti dalla legge.

Il legislatore con il D.L 9 febbraio 2012 n. 5, contenente disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo, era già intervenuto apportando notevoli novità all'art. 2 della legge 241/1990. L'art. 1 comma 1, del Decreto Legge in primo luogo ha introdotto, nel comma VIII dell'art. 2 della L. 241 del 1990, la previsione in base al quale le sentenze passate in giudicato che accolgono il ricorso proposto avverso il silenzio inadempimento dell'amministrazione devono essere trasmesse, in via telematica, alla Corte dei conti, organo di controllo. E' inoltre previsto che la mancata o tardiva emanazione del provvedimento costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente.

Il nuovo comma 9-bis dell'art. 2 prevede che sia individuato, all'interno dell'amministrazione, il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia nella conclusione dei procedimenti amministrativi; nei casi in cui non sia individuato, il potere sostitutivo si considera attribuito al dirigente generale o, in mancanza, al dirigente preposto all'ufficio o in mancanza al funzionario di più elevato livello presente nell'amministrazione.

La legge anticorruzione interviene sull'art. 2, comma 1 della Legge 241/1990, aggiungendo alla norma un ulteriore inciso, prevedendo la possibilità, anche per le amministrazioni, al pari dunque dei giudici amministrativi, di motivare in forma semplificata i provvedimenti nei casi di manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda. In queste ipotesi, *la motivazione può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo*. Così, le Amministrazioni hanno la possibilità di adottare i provvedimenti con una motivazione semplificata e sintetica, senza fare espresso riferimento alle risultanze dell'istruttoria compiuta.

Tale disposizione è preordinata a consentire una maggiore semplificazione ed accelerazione del procedimento amministrativo, anche se il nuovo inciso non sembra idoneo a conseguire gli obiettivi di prevenzione dei fenomeni di corruzione che la legge in commento vuol realizzare. L'inciso aggiunto dalla Legge Anticorruzione all'art. 2, comma 1, della Legge sul Procedimento sembra contrastare con la garanzia della compiuta motivazione che deve sottendere l'adozione degli atti amministrativi. La nuova norma inoltre, omette l'indicazione di parametri certi in presenza dei quali le amministrazioni siano legittimate ad avvalersi della possibilità di concludere i procedimenti con motivazione sintetica. Il rischio è che siano utilizzate motivazioni stringate non solo per questioni di ordine meramente formale, ma anche nei provvedimenti che decidano questioni di merito, che in quanto tali sono discrezionali.



Al fine di incentivare l'adozione dei provvedimenti nei termini previsti, il comma 48 della legge 190/2012 conferisce al Governo la delega di adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge stesa, un decreto legislativo per la disciplina organica degli illeciti, e relative sanzioni disciplinari, correlati al superamento dei termini di definizione dei procedimenti amministrativi.

Nella Legge 241 è stato inserito dall'art. 1, comma 41 della Legge 190, l'art. 6-bis sulla disciplina dell'istituto dell'*astensione* dei soggetti che svolgono un ruolo istruttorio, consultivo o di amministrazione attiva, anche solo endoprocedimentale, nell'ambito del procedimento amministrativo.

La legge 190, recepisce un principio generale del procedimento amministrativo, secondo il quale ogni soggetto che possa essere direttamente o indirettamente interessato al provvedimento da adottare, ha il dovere di astenersi dal partecipare alla formazione dello stesso, perché si verrebbe altrimenti a determinare una situazione di conflitto di interessi, dovendo presumersi che non possa determinarsi con la serenità e l'imparzialità richieste. In tali ipotesi, dunque, il dovere di astensione costituisce diretta espressione dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa fissati dall'art. 97 della Costituzione. Da tali principi discende che nei casi in cui sussista una relazione tra il soggetto agente e l'oggetto dell'atto da emanare, si determina una situazione di incompatibilità, a causa del rischio che il funzionario non possa determinarsi con la serenità e l'imparzialità richieste dal suo compito.

In tali situazioni, sorge in capo a tale soggetto il dovere di astenersi, allo scopo presidiare la presunzione di imparzialità degli atti amministrativi, che potrebbe risultare compromessa dalla presenza di interessi privati nella gestione di interesse pubblico.

La legge introduce al comma 41, un'ipotesi tassativa di astensione obbligatoria.

Nel capo II della Legge 241/1990, che disciplina la figura del responsabile del procedimento, viene aggiunto l'art. 6-bis, che regola il caso in cui si verifichi un conflitto di interessi in capo al soggetto preposto al procedimento. La legge anticorruzione stabilisce che, in ipotesi di conflitto di interessi, il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale, hanno l'obbligo di astenersi. Con questa disposizione si è voluto garantire che le determinazioni dell'amministrazione siano sempre imparziali e tendenti alla realizzazione dell'interesse pubblico, evitando che interessi privati possano influire sulla decisione finale.

L'atto adottato dal soggetto in conflitto di interesse è viziato di illegittimità, per violazione dell'art. 6-bis della legge 241. La violazione non richiede la “consumazione” dell'illegittimità, ossia che l'attività del funzionario in conflitto di interessi si sia effettivamente concretizzata in un risultato illegittimo, essendo sufficiente la potenzialità astratta della lesione della parità di trattamento.

La legge prende anche in considerazione gli *accordi stipulati tra le Amministrazioni e i privati* ai sensi dell'art. 11 della Legge sul Procedimento, al fine di far pervenire a un contenuto condiviso del provvedimento amministrativo. Nell'intento di favorire la partecipazione dei privati al procedimento amministrativo e l'integrazione di essi con la pubblica amministrazione, l'art 11 della legge 7 agosto 1990 n. 241, stabilisce che questa può concludere accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale o in sostituzione di questo, nel perseguimento del pubblico interesse e senza pregiudizio dei diritti dei terzi. A tali accordi che devono sempre essere stipulati in forma scritta, si applicano i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili. Gli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento costituiscono la massima espressione dell'esercizio consensuale del potere amministrativo. La legge 190 pone un'importante novità in tema di *accordi integrativi e sostitutivi* del provvedimento, in quanto il comma 47 stabilisce che essi *devono essere motivati*, secondo il principio di motivazione dei provvedimenti amministrativi di cui all'art. 3 della Legge sul procedimento.

Il comma 51 della legge 190, inoltre, introduce indirettamente una modifica alla disciplina dell'accesso ex art. 22 della legge 241, estendendo la casistica degli *atti inaccessibili per legge*.

Il comma 51, inserisce l'art. 54 bis nel D.Lgs. n. 165 del 2001, ai fini della tutela del pubblico dipendente che, all'interno dell'amministrazione pubblica o delle aziende esercenti potestà pubbliche, segnala comportamenti disciplinarmente o penalmente rilevanti (c.d. *Whistleblowing*).

### **III.VII. La tutela del *whistleblowing***

Allo scopo di incentivare la segnalazione di atti sospetti di corruzione, la Legge 190 introduce una specifica tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti ( c.d. *Whistleblowing*). Il comma 51 dell'art. 1 della Legge 190, in particolare, introduce l'art. 54 bis nel D.Lgs. 165, rubricato appunto “*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*”.

La disposizione prevede, in particolare, fuori dei casi di calunnia o diffamazione, la tutela del pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei Conti, o riferisce al superiore gerarchico, condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo rapporto di lavoro.

*Il denunciante non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto a misure sanzionatorie.*

A ciò si aggiunge la previsione che l'identità del *whistleblower* può essere rilevata solo ove risulti assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.

L'eventuale adozione, in violazione della previsione di analisi, di misure discriminatorie, è segnalata al Dipartimento della funzione pubblica. La previsione di forme di incentivazione della segnalazione delle condotte illecite, suggerita dalla Civit nel suo rapporto sulla corruzione del 22 ottobre 2012, non è stata recepita dalla Legge 190.

### **III.VIII. Le modifiche all'art. 53 del *Testo Unico sul lavoro alle dipendenze della P.A. (TUPI)* - Le incompatibilità dei dipendenti pubblici.**

La disciplina anticorruzione interviene in materia di incompatibilità tra l'esercizio della funzione pubblica e lo svolgimento di ulteriori attività estranee ai compiti d'ufficio su numerosi fronti. Si pensi alla delega in materia di non conferibilità degli incarichi dirigenziali, o alle misure in tema di incarichi extragiudiziari dei magistrati. Con riferimento alla disciplina che regola in via generale la cumulabilità degli impieghi (pubblici e privati), ovvero il contemporaneo svolgimento di attività/incarichi ulteriori e diversi rispetto a quelli propri dell'ufficio dei dipendenti pubblici, si può dire che le disposizioni della legge anticorruzione risultano innovative soprattutto nelle tecniche, nelle modalità mediante le quali si punta ad incrementare il tasso di effettività di principi ed istituti già previsti dall'ordinamento.

Il rapporto di lavoro con il datore di lavoro è storicamente caratterizzato a differenza di quello privato, dal c.d. *Regime delle incompatibilità*, in base al quale al dipendente pubblico, è preclusa la possibilità di svolgere attività commerciali, industriali, imprenditoriali, e professionali in costanza di rapporto di lavoro con il datore pubblico. La ratio di tale divieto, va rinvenuta nel principio costituzionale di esclusività della prestazione lavorativa a favore del datore pubblico, espressa dall'art. 98, comma 1, in forza del quale “i

*pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione”.*

I dipendenti pubblici non devono avere interessi confliggenti a quelli della pubblica amministrazione, in realizzazione dei principi di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ambito dell'impiego privato non si ritrova un simile obbligo di esclusività; il codice civile si limita a vietare esclusivamente attività extralavorative del dipendente che si pongano in concorrenza con l'attività del datore (art. 2015 c.c.), prevedendo in tali ipotesi una responsabilità disciplinare e civile.

L'articolo 53 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, stabilisce una vera e propria estensione a tutti i dipendenti pubblici della disciplina delle incompatibilità dettata dal testo unico degli impiegati civili dello Stato agli artt. 60-64 del D.P.R. n. 3 del 1957, secondo i quali possono ritenersi vietate le attività industriali, commerciali, agricole e professionali, che, secondo la giurisprudenza, vengano svolte in modo continuativo, intenso e professionale.

Accanto alla disciplina delle incompatibilità “assolute” con lo status di pubblico dipendente comportanti decadenza dall'impiego, l'art.53, disciplina anche le attività non vietate, ma sottoposte ad un regime autorizzato, nonché le attività “liberalizzate”, ossia espletabili da qualsiasi pubblico dipendente senza necessità di autorizzazione, in quanto espressive di basilari libertà costituzionali.<sup>34</sup>

---

34 TENORE V., *“Le incompatibilità per i pubblici dipendenti, le consulenze e gli incarichi dirigenziali esterni”* (con il coordinamento di Marco Rossi, Maria Antonietta Tilia), Giuffrè Editore, S.p.a. Milano – 2014, pag. 124.

L'articolo 1 comma 42 della legge 190/2012, apporta una serie di modifiche all'art. 53 del D.Lgs. n. 165 del 30 marzo 2001. In particolare introduce all'art. 53 del D.Lgs. n. 165/2001, il comma 3-*bis* che prevede l'individuazione, con appositi regolamenti governativi, degli incarichi vietati ai dipendenti pubblici, articolati per ruoli e categorie professionali. Sottraendo così alle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del d.lgs. n.165/2001 il potere/dovere di valutare la compatibilità di determinati incarichi extrafunzionali, o comunque di annullare di fatto ogni margine di apprezzamento in materia, mediante l'individuazione diretta, ed in via generale degli incarichi comunque vietati. Gli incarichi extrafunzionali comunque vietati vanno individuati *“secondo criteri differenziati in rapporto alle diverse qualifiche e ruoli professionali”*.

Il criterio di differenziazione postula che la valutazione della compatibilità rispetto agli incarichi esterni debba variare a seconda della qualifica e del ruolo professionale considerati. Tale variabilità va riconnessa alla circostanza per cui un medesimo incarico, comporta lo stesso dispendio di energie lavorative a prescindere dalla qualifica o dall'inquadramento del dipendente, al contrario può comportare rischi differenziati per quanto concerne l'idoneità a configurarsi come occasione o strumento di alterazione degli interessi perseguiti nell'esercizio della funzione.<sup>35</sup>

---

35 MATTARELLA B.G. e PELISSERO M., *“La legge anticorruzione”*, op.cit., pag. 172.



La lettera *b)* modifica il comma 5 dell'art. 53 del Testo Unico del Pubblico Impiego. Dispone che, in ogni caso, il conferimento operato direttamente dall'amministrazione, nonché l'autorizzazione all'esercizio di incarichi che provengano da amministrazione pubblica diversa da quella di appartenenza, ovvero da società o persone fisiche, che svolgono attività di impresa o commerciale, sono disposti dai rispettivi organi competenti secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, e nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione. La modifica introdotta aggiunge un'ulteriore condizione al conferimento di questi incarichi, ovvero che siano escluse anche situazioni di conflitto di interesse anche solo potenziale, che possa pregiudicare l'esercizio delle proprie funzioni da parte del pubblico dipendente.

Il comma 7 dell'art. 53 del TUPI dispone che i dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. Il comma 9, precisa che gli enti pubblici economici e i soggetti privati non possono conferire incarichi retribuiti a dipendenti pubblici senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi. In tal contesto, la lettera *c)* del comma 42 introduce una disposizione dopo il primo periodo dei citati commi 7 e 9, prevedendo che ai fini dell'autorizzazione l'amministrazione è tenuta a verificare l'insussistenza di situazioni, anche solo potenziali, di

conflitto di interesse.

L'art. 1 comma 42, ha introdotto a seguito dell'art 7 D.Lgs. 165/2001, l'art. 7-bis: *“L'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte di Conti”*.

Il comma 11 del D.Lgs. 165/2001 è sostituito dal seguente: *“Entro quindici giorni dall'erogazione del compenso per gli incarichi di cui al comma 6, i soggetti pubblici e privati comunicano all'amministrazione di appartenenza l'ammontare dei compensi erogati ai dipendenti pubblici”*.

Il primo periodo del comma 12 prevede che, entro il 30 giugno di ogni anno, le amministrazioni pubbliche che conferiscono o autorizzano incarichi retribuiti ai propri dipendenti sono tenute a comunicare, in via telematica al Dipartimento della Funzione Pubblica l'elenco degli incarichi conferiti o autorizzati ai dipendenti stessi nell'anno precedente. Tale elenco deve essere accompagnato da una relazione contenente l'indicazione delle norme in applicazione delle quali gli incarichi sono stati conferiti o autorizzati, le ragioni del conferimento o dell'autorizzazione, i criteri di scelta dei dipendenti cui gli incarichi sono stati conferiti o autorizzati e la rispondenza degli stessi ai principi di buon andamento dell'amministrazione.

Dopo il comma 16-*bis* dell'art. 53 D.Lgs. n. 165/2001, è stato aggiunto il comma 16-*ter* , che introduce delle limitazioni per i dipendenti che negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui al già citato articolo 1, comma 2. In particolare tali soggetti non possono svolgere attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. Inoltre, a titolo di sanzione, si dispone la nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal comma in esame, mentre viene fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrarre con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni; oltre l'obbligo di restituzione dei compensi percepiti. Nella disposizione in questione, si esclude l'applicazione delle previsioni contenute al secondo periodo del comma 16-*ter*; relativo alla nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti in violazione delle nuove limitazioni previste per i dipendenti pubblici, ai contratti già sottoscritti alla data di entrata in vigore della presente legge.

### **III.IX. Codice di comportamento e il d.P.R. 62/2013**

L'adozione di codici di condotta fortifica l'effettività della previsione costituzionale, richiamandosi al significato delle modalità cui il dipendente e l'addetto a un pubblico servizio devono ispirare la propria condotta nello svolgimento di compiti e funzioni: i codici traducono principi generali in regole di condotta concrete e facilmente applicabili, tipizzando condotte lecite e illecite, per consentire agli stessi dipendenti, prima che ai loro controllori, di comprendere i comportamenti corretti da quelli scorretti. In Italia un *Codice di comportamento per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni* è presente fin dal 1994 ed è attualmente previsto dal testo unico del pubblico impiego, emanato con il decreto legislativo n. 165 del 2001, che, all'art. 54, stabilisce che la sua violazione può avere rilievo sul piano della responsabilità disciplinare, secondo le previsioni dei contratti collettivi, e contempla anche la possibilità delle singole amministrazioni di emanare codici specifici, per tutto il proprio personale o per categorie di esso.<sup>36</sup>

Il comma 44 dell'art. 1 della Legge Anticorruzione, sostituisce l'art.54 del D.Lgs. 165/2001, con l'introduzione di un Codice di comportamento a cura del Governo e ridefinisce contenuti e modalità di approvazione dei codici di comportamento dei dipendenti della pubblica amministrazione.

---

<sup>36</sup> COMMISSIONE per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, *"La corruzione in Italia per una politica di prevenzione"*, op.cit. Pag. 56.

Nel rinnovato prospetto della Legge Anticorruzione, il codice non deve solo assicurare la qualità dei servizi ma ha inoltre, l'ulteriore finalità di prevenire i fenomeni di corruzione e di assicurare il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico (comma 1).

Per quanto riguarda i contenuti, il codice dovrà avere una specifica sezione dedicata ai dirigenti, articolati in relazione alle funzioni loro attribuite, e comunque deve prevedere per tutti i dipendenti pubblici il divieto di chiedere o di accettare, a qualsiasi titolo, compensi, regali o altre utilità, in relazione con l'espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati. Sono fatti salvi solamente i c.d. “regali d'uso”, purché di modico valore e nell'ambito delle relazioni comuni di cortesia.

Un'importante novità apportata dalla legge 190 riguarda la procedura di elaborazione del codice: inizialmente l'art. 54 del TUPI, prevedeva che il Dipartimento della Funzione Pubblica, sentite le confederazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'art. 43 (che regola la rappresentatività sindacale ai fini della contrattazione collettiva), definisse un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, anche in relazione alle necessarie misure organizzative da adottare al fine di assicurare la qualità dei servizi che le stesse amministrazioni rendono ai cittadini. L'organo di ciascuna amministrazione avrebbe poi verificato, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative e le associazioni di utenti e consumatori, l'applicabilità del codice ai fini dell'adozione di uno

specifico codice interno alla singola amministrazione. Secondo la nuova versione dell'art. 54, invece, il codice viene approvato con Decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, previa intesa in Conferenza unificata.

Il codice viene pubblicato in Gazzetta Ufficiale e consegnato al dipendente all'atto dell'assunzione.<sup>37</sup>

La violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, è fonte di responsabilità disciplinare, civile, amministrativa e contabile qualora le stesse responsabilità risultino collegate alla violazione di obblighi di legge o regolamento. Inoltre, in caso di gravi o reiterate violazioni elencate dal comma 3, il dipendente pubblico può incorrere nella sanzione del licenziamento disciplinare prevista dall'art. 55 *quater*, comma 1 del TUIP.

Ancora, il comma 5 del novellato art. 54, dispone che accanto al codice di comportamento approvato dal Governo, ogni pubblica amministrazione debba definire con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio *Organismo indipendente di valutazione della performance* di cui al D.Lgs. n. 150/2009, un proprio codice interno di comportamento che integra e specifica il codice di comportamento generale.

---

<sup>37</sup> CASARTELLI G. e PAPI ROSSI A. “*Le misure anticorruzione*”, op. cit., pag. 87 e ss.

Il comma 6 prevede, che siano i dirigenti responsabili di ciascuna struttura, le strutture di controllo interno e gli uffici di disciplina che individuati da ciascuna amministrazione, a vigilare sull'applicazione dei codici delle pubbliche amministrazioni. Il comma 7, infine, dispone che le pubbliche amministrazioni verificano annualmente lo stato di applicazione dei codici e organizzano attività di formazione del personale per la conoscenza e la corretta applicazione degli stessi.<sup>38</sup>

Con **d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62**<sup>39</sup>, attuativo dell'art. 54, d.lgs. n. 165 del 2001, come sostituito dalla legge anticorruzione 190 del 2012, è stato approvato il novello *Codice di comportamento del pubblico dipendente*.

L'art. 2 comma 3, del d.P.R. n. 62 sancisce testualmente che “*Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. Del 2001, estendono, per quanto compatibili, gli obblighi di condotta previsti dal presente codice a tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché nei confronti dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione. A tale fine, negli atti di incarico o nei contratti di acquisizioni delle collaborazioni, delle consulenze o dei servizi, le amministrazioni*

---

<sup>38</sup> CONZ A. e LEVITA L., “*La legge anticorruzione*”, op. cit., pag.60.

<sup>39</sup> D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, “Regolamento recante codice di comportamento dei pubblici dipendenti a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

*inseriscono apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal presente codice...".* Dunque, anche collaboratori, consulenti, fornitori devono osservare le norme del d.P.R. n. 62 del 2013, in tema di imparzialità, correttezza, economicità, efficienza ed efficacia (art. 3), di divieto di erogazione di donativi (art. 4), di astensione in caso di partecipazione ad associazioni ed organizzazioni, i cui interessi possano interferire con lo svolgimento dell'attività (art. 5), di comunicazione degli interessi finanziari e conflitti di interesse (art. 6), di astensione per incompatibilità, di tracciabilità dei processi decisionali adottati (art. 9), di condotta dei rapporti privati (art. 10), nei rapporti con il pubblico (art. 11).

L'art. 7 in particolare, risulta di primaria importanza, in quanto stabilisce che il dipendente ( nonché il dirigente conferente di un incarico ad un consulente), si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, o di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, o ancora, di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, o i soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si deve astenere in ogni altra situazione in cui vi siano gravi ragioni di



convenienza. Sull'astensione decide comunque il responsabile dell'ufficio di appartenenza.

L'articolo 8, *“Prevenzione della corruzione”*, cita testualmente: *“Il dipendente rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione. In particolare, il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione, presta la sua collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione e, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, segnala al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza.”*

All'articolo 9, prevede l'obbligo per il dipendente, di assicurare l'adempimento degli obblighi di trasparenza previsti in capo alle pubbliche amministrazioni secondo le disposizioni normative vigenti.

L'art 13, comma 2, del medesimo d.P.R. n. 62/2013, ribadisce la regola per il personale dirigente: il dirigente, prima di assumere le proprie funzioni, comunica all'amministrazione le partecipazioni azionarie e gli altri interessi finanziari che possono porlo in conflitto di interessi con la funzione pubblica che svolge e dichiara se ha parenti o affini entro il secondo grado, coniuge o convivente che esercitano attività politiche, professionali o economiche che li pongano in contatti frequenti con l'ufficio che dovrà dirigere o che siano coinvolti nelle decisioni o nelle attività inerenti all'ufficio.

Ancora, l'art. 14, comma 2, afferma che il dipendente e dunque anche il dirigente conferente un incarico, non conclude, per conto dell'amministrazione, contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento o assicurazione con imprese con le quali abbia stipulato contratti a titolo privato o ricevuto altre utilità nel biennio precedente ad eccezione di quelli conclusi ai sensi dell'articolo 1342 del codice civile. Qualora vi fosse tra il dirigente conferente e l'incaricando un rapporto di parentela o affinità, o qualsiasi altra situazione di conflitto reale o potenziale di interesse, il conferente dovrebbe astenersi dal valutare la candidatura e dal conferire l'incarico, lasciando ad altro dirigente dell'amministrazione interessata tale attività istruttoria e decisoria.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> TENORE V., *“Le incompatibilità per i pubblici dipendenti, le consulenze e gli incarichi dirigenziali esterni”*, op.cit., pag. 98 e ss.

### **III.X. L'inconferibilità e incompatibilità degli incarichi e il D.Lgs. di attuazione n. 39/2013**

Il comma 49 e il comma 50 dell'art. 1 della legge 190/2012, sono in gran parte, il frutto di emendamenti presentati alla Camera dei deputati dal governo Monti all'originario disegno di legge, su proposta della *“Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione”*.

La nuova disciplina organica del regime delle inconferibilità e incompatibilità è stata considerata come uno dei più importanti strumenti di prevenzione della corruzione, volto a garantire l'esercizio imparziale degli incarichi amministrativi.

La Commissione di studio aveva proposto di disciplinare, insieme alle norme già contenute nel disegno di legge, relative all'accesso alle cariche negli organi politici (incandidabilità/ineleggibilità), le regole relative ai limiti di conferimento di tutti gli incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni, sotto due profili principali al fine di garantire l'indipendenza soggettiva del funzionario pubblico, cioè la sottrazione del titolare di incarico dirigenziale ai condizionamenti che possono provenire da interessi privati o da interessi politici.

La disciplina del c.d. “conflitto di interessi” passa da una disciplina di regolazione dei comportamenti da tenersi nello svolgimento delle funzioni pubbliche (generale dovere di imparzialità, dovere di astensione e di previa dichiarazione in caso di conflitto) ad una disciplina che limita o addirittura preclude l'accesso a determinate cariche pubbliche per chi possa ritenersi portatore di interessi anche potenzialmente in conflitto con l'esercizio imparziale della funzione pubblica.<sup>41</sup>

L'imparzialità dei titolari di incarichi dirigenziali deve essere assicurata sia in termini di inconferibilità degli incarichi, se il soggetto destinatario del possibile incarico ha posto in essere comportamenti in potenziale conflitto di interessi, sia in termini di incompatibilità tra l'incarico dirigenziale e altre cariche o attività in potenziale conflitto con l'interesse pubblico.

Si ritiene inconferibile un incarico pubblico, quando non possa essere attribuito a coloro che vengano da situazioni che la legge considera come in grado di comportare delle indebite pressioni sull'esercizio imparziale della funzioni.

In caso di incompatibilità invece, deriva l'obbligo di scegliere, per il soggetto cui viene conferito l'incarico (a pena di decadenza entro il termine perentorio di quindici giorni), tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che

---

<sup>41</sup> “*La legge anticorruzione: prevenzione e repressione della corruzione*” a cura di B.G. Mattarella e M. Pelissero, Giappichelli Editore – Torino, 2013, pag. 192.

conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico (art. 1, comma 2, lett. h).

Mentre l'incompatibilità impedisce la cura contestuale di interessi pubblici e di interessi privati con essi in conflitto, l'inconferibilità impedisce lo stesso accesso alla carica pubblica.

La scelta di fondo della legge 190 è di intervenire su questo regime in 3 modi: a) con una revisione del sistema dell'autorizzazione degli incarichi esterni; b) con la nuova "incompatibilità successiva" (detta anche "*pantouflage*"), cioè il divieto di assumere cariche in imprese private successivamente alla cessazione del servizio svolto presso le amministrazioni pubbliche che possano far dubitare dell'imparzialità del funzionario nell'esercizio delle funzioni affidate; c) con una riscrittura del regime di incompatibilità, questa volta calibrato non più con riferimento alla condizione generale del dipendente pubblico, ma agli incarichi dirigenziali.

Una seconda scelta della legge 190, è stata quella di comprendere, tra gli incarichi da sottoporre al nuovo regime, anche gli incarichi amministrativi di vertice (Segretario Generale, capo Dipartimento, Direttore generale o posizioni assimilate), sulla base che tali incarichi, anche se non devono comportare competenze di gestione, hanno comunque spesso un'influenza rilevante sullo svolgimento dell'azione da parte dei dirigenti (ad esempio azioni di coordinamento).

Una terza scelta della legge 190, molto importante, è stata di non limitare la disciplina degli incarichi al solo regime delle incompatibilità, ma di dar spazio anche ad un regime che ne disciplini l'accesso, cioè la stessa possibilità di regolare il conferimento degli incarichi a soggetti che provengano da posizioni che possano pregiudicare l'aspettativa di un esercizio imparziale (non condizionato dagli interessi e dalle posizioni di provenienza) dell'incarico.

Il comma 49 apporta una delega legislativa in materia di conferimento – a soggetti interni od esterni all'amministrazione – degli incarichi dirigenziali e di responsabilità amministrativa di vertice. Il termine di esercizio della delega è di 6 mesi dall'entrata in vigore della legge 190. L'intenzione è sia di prevenire che di contrastare la corruzione; prevenire i conflitti di interesse.

La delega in materia prevede:

- la disciplina dell'attribuzione di incarichi dirigenziali nonché di incarichi di responsabilità amministrativa di vertice;
- la disciplina delle incompatibilità di quegli incarichi con lo svolgimento di incarichi pubblici elettivi o la titolarità di potenziali conflitti di interesse (“interessi privati che possano porsi in conflitto con l'esercizio imparziale delle funzioni pubbliche affidate”).

Il comma 50 stabilisce che i decreti legislativi di cui al comma 49 devono essere emanati nel rispetto di determinati principi e criteri direttivi.

Le lettere a) e b) del comma 50 dispongono la non compatibilità degli incarichi, rispettivamente per:

- i condannati (anche con sentenza non passata in giudicato) per i delitti previsti dal libro II, titolo II, capo I del codice penale, ovvero i delitti contro la pubblica amministrazione, come peculato, malversazione, concussione, corruzione, ecc..
- coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato sottoposti a controllo o finanziati dall'amministrazione conferente, per un periodo di tempo non inferiore ad un anno antecedente il conferimento.

La lettera c) riguarda gli incarichi conferiti a soggetti esterni alle amministrazioni conferenti: al legislatore delegato spetta la determinazione dei criteri di conferimento degli incarichi nonché dei casi di non compatibilità, in caso di partecipazione di tali soggetti esterni ad organi di indirizzo politico o di assunzione di cariche pubbliche elettive. Figurano casi di non conferibilità in riferimento alla rilevanza della carica di carattere politico ricoperta; l'ente di riferimento; il collegamento, anche territoriale, con l'amministrazione conferente.

La lettera d) ha per oggetto gli incarichi da ricomprendere nella disciplina di legislazione delegata di inconferibilità:

-quelli che comportino l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione;

-l'incarico di direttore generale, sanitario e amministrativo delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere;

-di amministratore di enti pubblici e di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico.

Per questi incarichi, se già conferiti, le lettere e) ed f) demandano al legislatore delegato la disciplina delle incompatibilità, rispettivamente verso: attività svolta presso enti di diritto privato sottoposti a regolazione o a controllo o finanziati da parte dell'amministrazione conferente l'incarico; attività professionale in proprio, se l'ente fruitore o l'attività professionale siano regolati o finanziati dall'amministrazione; l'esercizio di cariche negli organi di indirizzo politico. L'elencazione non ha carattere esclusivo.

Nel Consiglio dei Ministri n. 73 del 21 marzo 2013 veniva approvato, su proposta del Ministro della pubblica amministrazione e semplificazione, il **decreto legislativo n. 39/ 2013**<sup>42</sup> in tema di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni, in attuazione dell'art. 1, commi 49 e 50,

---

<sup>42</sup> Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39: “*Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell’articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190*”, (G.U. 19 aprile 2013, n. 92).



della l. 190/2012 (“legge anticorruzione”).

Invero, alle misure prevalentemente penali già esistenti, deputate alla repressione ed al contrasto dei fenomeni corruttivi e di cattiva amministrazione, vengono aggiunte norme che per la prima volta nel nostro ordinamento considerano specificamente gli incarichi dirigenziali e gli incarichi amministrativi di vertice, allo scopo di creare le condizioni per assicurarne lo svolgimento in modo imparziale.

Le disposizioni del Decreto trovano i propri destinatari nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 65, - incluse le autorità indipendenti - nonché negli enti di diritto privato in controllo pubblico.

Una delle maggiori innovazioni introdotte già dalla legge n. 190, riguarda le inconferibilità in caso di condanna penale per reati contro la pubblica amministrazione, soprattutto perché prevede l’inconferibilità anche in caso di condanna non definitiva. In tal modo si è voluto assicurare un maggiore tasso di imparzialità nell’amministrazione, escludendo il funzionario condannato, senza peraltro penalizzarlo in modo sproporzionato, prevedendo che la situazione di inconferibilità in caso di condanna non definitiva abbia una durata predeterminata e non eccessiva. L'art. 2, ai commi 1 e 2, cita infatti:

*“1. A coloro che siano stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per uno dei reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, non possono essere attribuiti: a) gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni statali, regionali e locali; b) gli incarichi di amministratore di ente pubblico, di livello nazionale, regionale e locale; c) gli incarichi dirigenziali, interni e esterni, comunque denominati, nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello nazionale, regionale e locale; d) gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico, di livello nazionale, regionale e locale; e) gli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo nelle aziende sanitarie locali del servizio sanitario nazionale.*

*2. Ove la condanna riguardi uno dei reati di cui all'articolo 3, comma 1, della legge 27 marzo 2001, n. 97, l'inconferibilità di cui al comma 1 ha carattere permanente nei casi in cui sia stata inflitta la pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici ovvero sia intervenuta la cessazione del rapporto di lavoro a seguito di procedimento disciplinare o la cessazione del rapporto di lavoro autonomo. Ove sia stata inflitta una interdizione temporanea, l'inconferibilità ha la stessa durata dell'interdizione. Negli altri casi l'inconferibilità degli incarichi ha la durata di 5 anni.”*

Per quanto riguarda le inconferibilità nelle amministrazioni statali, regionali e locali, a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati, l'art. 4, prevede che, a coloro il quale, nei due anni precedenti, abbiano svolto incarichi e ricoperto cariche in enti di diritto privato o finanziati dall'amministrazione o dall'ente pubblico che conferisce l'incarico, ovvero se abbiano svolto in proprio attività professionale in ambiti comunque regolati, finanziati o comunque retribuiti dall'amministrazione o ente che conferisce l'incarico, non possono essere conferiti all'ente locale:

- gli incarichi amministrativi di vertice;
- gli incarichi di amministratore di ente pubblico;
- gli incarichi dirigenziali esterni, comunque denominati, nell'ente locale e negli enti pubblici locali che siano relativi allo specifico settore o ufficio della PA che esercita i poteri di regolazione e finanziamento.

All'art. 5 sono previste le inconferibilità degli incarichi di direzione delle Asl. L'esistenza un rapporto qualificato tra l'impresa privata di provenienza e il servizio sanitario regionale (non la singola Asl, ma anche una diversa Asl all'interno del servizio regionale), impedisce il conferimento dell'incarico; art. 5: *“Gli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo nelle aziende sanitarie locali non possono essere conferiti a coloro che, nei due anni precedenti, abbiano svolto incarichi e ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dal servizio sanitario regionale.”*

L'art. 7 definisce l'inconferibilità di determinati incarichi, a componenti di organo di politico regionale e locale. Ad esempio si prevede che a coloro che nel corso dell'anno precedente siano stati componenti della giunta o del consiglio di una provincia o di un comune o di una forma associativa tra comuni (entrambi con popolazione superiore a 15000 abitanti), non possono essere conferiti presso qualsiasi amministrazione locale della regione di appartenenza: gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni provinciali, comunali ed enti associativi con popolazione superiore ai 15000 abitanti; gli incarichi dirigenziali nelle stesse amministrazioni appena citate; gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello provinciale o comunale; gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello provinciale o comunale; gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico della provincia, del comune con popolazione superiore ai 15000 abitanti, o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione. Gli stessi incarichi non possono essere conferiti presso la stessa amministrazione, a coloro che nel corso dei due anni precedenti siano stati componenti della giunta o del consiglio di una provincia o di un comune o di una forma associativa tra comuni.

L'art. 8 disciplina l'inconferibilità di incarichi di direzione nelle Aziende sanitarie locali, e recita quanto segue:

- 1. Gli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo nelle aziende sanitarie locali non possono essere conferiti a coloro che nei cinque anni precedenti siano stati candidati in elezioni europee, nazionali, regionali e locali, in collegi elettorali che comprendano il territorio della ASL.*
- 2. Gli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo nelle aziende sanitarie locali non possono essere conferiti a coloro che nei due anni precedenti abbiano esercitato la funzione di Presidente del Consiglio dei ministri o di Ministro, Viceministro o sottosegretario nel Ministero della salute o in altra amministrazione dello Stato o di amministratore di ente pubblico o ente di diritto privato in controllo pubblico nazionale che svolga funzioni di controllo, vigilanza o finanziamento del servizio sanitario nazionale.*
- 3. Gli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo nelle aziende sanitarie locali non possono essere conferiti a coloro che nell'anno precedente abbiano esercitato la funzione di parlamentare.*
- 4. Gli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo nelle aziende sanitarie locali non possono essere conferiti a coloro che nei tre anni precedenti abbiano fatto parte della giunta o del consiglio della regione interessata ovvero abbiano ricoperto la carica di amministratore di ente pubblico o ente di*

*diritto privato in controllo pubblico regionale che svolga funzioni di controllo, vigilanza o finanziamento del servizio sanitario regionale.*

*5. Gli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo nelle aziende sanitarie locali non possono essere conferiti a coloro che, nei due anni precedenti, abbiano fatto parte della giunta o del consiglio di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione, il cui territorio e' compreso nel territorio della ASL”.*

All'articolo 9 risulta l'incompatibilità tra gli incarichi amministrativi di vertice e gli incarichi dirigenziali, comunque denominati, nelle pubbliche amministrazioni, «che comportano poteri di vigilanza o controllo sulle attività svolte dagli enti di diritto privato regolati e finanziati dall'amministrazione che conferisce l'incarico», con incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati nonché tra gli stessi incarichi e le attività professionali. L'art. 10 applica gli stessi criteri di cui all'articolo 9 agli incarichi di direzione nelle Aziende sanitarie locali.

Il primo comma fissa le incompatibilità per la figura di direttore sanitario, direttore generale e direttore amministrativo delle aziende sanitarie locali, connesse all'assunzione di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dal servizio sanitario regionale (lett. a)) e con lo svolgimento in proprio, da parte del soggetto incaricato, di attività professionale, se questa è regolata o finanziata dal servizio sanitario regionale (lett. b)).

Il comma 2 chiarisce che le situazioni di incompatibilità possono riguardare il titolare dell'incarico anche quando esse si vengano a creare in capo a suoi congiunti. La disposizione, pur doverosamente circoscritta (riguarda il coniuge, il convivente i parenti e gli affini entro il secondo grado), mira ad eliminare una delle tradizionali forme di aggiramento delle situazioni di incompatibilità, con l'assunzione di interessi privati in conflitto con la funzione esercitata da parte di persone diverse dal titolare dell'incarico, ma a questo strettamente collegabili.

Al capo VI, art. 11 si disciplina la materia delle incompatibilità con cariche di componenti in organi di indirizzo politico.

Al comma 1 è prevista l'incompatibilità con la carica di Presidente dei Ministri, Ministro, Vice Ministro, Vice-Ministro, Sottosegretario di Stato e Commissario straordinario del governo o di parlamentare, per gli incarichi amministrativi di vertice negli enti locali e gli incarichi di amministratore di ente pubblico locale.

Ai commi successivi dove era stata prevista la inconferibilità dall'art. 7, vi è estesa l'incompatibilità.

Quanto agli incarichi dirigenziali, interni e esterni, si compie un'operazione del tutto simile, con una disciplina articolata in distinti commi, per ciascuno dei livelli di governo. Anche qui si segue il criterio di base della coincidenza tra ipotesi di inconferibilità e incompatibilità. L'unica differenza sta nella disciplina degli incarichi dirigenziali affidati a dirigenti interni alle amministrazioni: mentre l'inconferibilità riguarda solo i

dirigenti esterni, l'incompatibilità riguarda anche quelli interni, che non possono, in corso di svolgimento dell'incarico, assumere cariche politiche, secondo una graduazione che il decreto effettua in rapporto alle caratteristiche dell'incarico.

Tra le cariche “politiche” incompatibili con l'incarico amministrativo il decreto comprende anche le cariche di presidente o amministratore delegato negli enti di diritto privato in controllo pubblico.

Venendo alla terza categoria di incarichi (amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico) l'art. 13 disciplina le incompatibilità con le cariche di componenti degli organi di indirizzo politico nelle amministrazioni statali, regionali e locali. Anche in questo caso si applica il criterio della coincidenza con le cause di inconferibilità. Va sottolineato, comunque, che le incompatibilità che ne risultano sono, in questo caso, molto innovative, ad interrompere un sistema di larga sovrapposizione tra incarichi politici e incarichi negli enti di diritto privato in controllo pubblico, dove la privatizzazione formale dell'ente è spesso usata come schermo per nascondere lo stretto collegamento funzionale tra le amministrazioni pubbliche, i loro organi di indirizzo politico e gli amministratori degli enti privati in controllo pubblico.

Quanto alla quarta categoria di incarichi (direzione nelle Aziende sanitarie locali), l'art. 14 si occupa delle incompatibilità con le cariche di componenti degli organi di indirizzo politico nelle amministrazioni statali, regionali e locali, applicando il principio



della coincidenza tra inconferibilità e incompatibilità. Da segnalare che questa disciplina riscrive, in coerenza con l'impostazione generale del decreto, il regime delle incompatibilità degli incarichi di direzione delle ASL, consentendo in tal modo di abrogare per intero la disciplina contenuta nel d.lgs. n. 502 del 1992 (abrogazione disposta dall'articolo 23).

La prevenzione della violazione delle disposizioni del decreto è affidata alla vigilanza da parte dei responsabili dei piani anticorruzione e all'autocertificazione da parte del destinatario dell'incarico: la vigilanza sul rispetto delle disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto privato in controllo pubblico è effettuata, ai sensi dell'art. 15, dal responsabile del piano anticorruzione di ciascun soggetto, con obbligo di segnalazione delle eventuali violazioni all'Autorità nazionale anticorruzione, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nonché alla Corte dei conti, per l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative, mentre, inoltre, ai sensi dell'art. 20 del Decreto 39/2013, sussiste l'obbligo dell'interessato, all'atto del conferimento dell'incarico, di presentare una dichiarazione sulla insussistenza di una delle suddette cause di inconferibilità, e l'adempimento dell'obbligo è condizione per l'acquisizione dell'efficacia dell'incarico.

### **III.XI. Il rafforzamento dei controlli antimafia nei rapporti imprenditoriali**

Il comma 52 della legge anticorruzione, stabilisce che presso ogni Prefettura è prevista l'istituzione di un elenco di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a rischio di infiltrazione mafiosa. La prefettura, nell'ambito delle prerogative di controllo e vigilanza è tenuta a verificare periodicamente circa la perdurante insussistenza di tali rischi ed in caso di esito negativo è tenuta alla cancellazione dell'impresa dall'elenco.

Il comma fa riferimento alle c.d. *white list*, già contenute nel comma 13 dell'art. 4 del D.L. 70/2011, convertito nella legge 106/2011, in cui esano inserite le imprese non a rischio di inquinamento mafioso, cui possono rivolgersi gli esecutori dei lavori, servizi e forniture per i subappalti e subcontratti successivi ai contratti pubblici, sia la necessità di apposite verifiche circa la sussistenza di tali caratteristiche.

### **Parte terza**

## **PREVENIRE CON UNA “VERA” SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA E BUROCRATICA**

### **I. Attuazione delle normative di contrasto alla corruzione e difficoltà burocratiche**

La legge n. 190/2012, contenente “*Disposizioni per la prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*”, ha introdotto una innovativa politica di prevenzione, attraverso numerosi strumenti di lotta alla corruzione in diversi settori dell'ordinamento e raccogliendo diversi suggerimenti a lungo proposti da studiosi, operatori e commissioni di studio, definendo così i confini di una politica in materia.

La spinta determinante che ha portato l'Italia ad emanare la legge, non è stata sicuramente spontanea, piuttosto sono stati l'Europa e gli organismi internazionali a spingere lo stato italiano in tale direzione. Ormai da troppo tempo, infatti, vi erano alcuni accordi internazionali non rispettati, come quello dell'Onu, siglato a Merida nel 2003 e quello di Strasburgo del 1999 del Consiglio d'Europa, oltre due rapporti sull'Italia del GRECO (Gruppo di Stati contro la corruzione)

decisamente pesanti.

A soli due e anni e mezzo dall'entrata in vigore della legge in questione è sicuramente difficile esprimersi sugli obiettivi e risultati raggiunti dalla nuova normativa, sul contrasto alla corruzione: come evidenziato nell'introduzione del “*Rapporto sul primo anno di attuazione della legge n. 190/2012*<sup>43</sup>” dell'*Autorità Nazionale AntiCorruzione*, i problemi organizzativi e le difficoltà di attuazione sono inevitabili nelle fasi iniziali di ogni processo di cambiamento della pubblica amministrazione. Nel caso specifico, si deve anche considerare che tali difficoltà, sono state accentuate dalla complessità e dalla portata innovativa di un disegno progressista che interviene, tra l'altro, nell'ambito delicato dei rapporti tra politica e amministrazione.

Inoltre, il susseguirsi di previsioni normative e le conseguenti incertezze generate da un quadro normativo instabile, non hanno di certo agevolato questo processo di attuazione.

Ciò premesso, il *Rapporto sul primo anno di attuazione della legge n. 190/2012* dell'ANAC, ci fornisce comunque delle informazioni utili per valutare l'effettiva volontà di cambiamento dello Stato italiano, verso questa nuova prospettiva di prevenzione e lotta al fenomeno corruttivo.

A distanza di un anno dall'approvazione della legge 190, nonostante i reiterati solleciti dell'Autorità non tutti i ministeri avevano ancora

---

<sup>43</sup> Qs. situazione risulta dalla stessa ANAC, nel “*Rapporto sul primo anno di attuazione della legge 190/2012*”, dicembre 2013, in <http://www.anticorruzione.it>

nominato il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e gli stessi ritardi si sono riproposti negli enti nazionali e territoriali. Fatto importante, se si pensa che il Responsabile è il perno organizzativo della realizzazione delle politiche di prevenzione della corruzione all'interno di ciascuna amministrazione, al quale spetta il compito di assicurare, tra l'altro, l'efficace attuazione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione.

Grazie ad alcuni dati successivi<sup>44</sup>, possiamo constatare che alcuni Ministeri sono riusciti a nominare il Responsabile solamente nella seconda metà dell'anno 2014, ultimo tra tutti proprio il Ministero della Giustizia, che ha nominato il proprio Responsabile della prevenzione della corruzione in data 16 settembre 2014, dunque a quasi due anni dall'entrata in vigore della legge n. 190/2012.

Nel mese di luglio 2014 solo il 44% delle amministrazioni pubbliche aveva trasmesso i propri Piani di prevenzione alla corruzione al Dipartimento della Funzione Pubblica, quando il termine previsto era il 31 gennaio.

Il processo di adeguamento alle norme sulla trasparenza con la pubblicazione delle informazioni, soprattutto in seguito all'emanazione del D.lgs. n. 33/2013, risulta ad oggi ancora insoddisfacente: i Comuni sono investiti ogni anno da oltre 200<sup>45</sup> adempimenti in materia di trasparenza, a cui non sempre

---

44 ANAC e CNR, *Elenco Responsabili della prevenzione della corruzione*, in: <http://consultazionebanchedati.portaletrasparenza.it/anticorruzione/responsabili-prevenzione-corruzione>

45 HINNA L. e MARCANTONI M. “Corruzione: la tassa più iniqua”, Donzelli Editore – Roma, anno 2013, pag. 171.

corrispondono risultati adeguati in termini di trasparenza effettiva. La legge 190 del 2012 prevede che ciascuna amministrazione invii all'ANAC tutte le informazioni relative ai procedimenti amministrativi, ai bilanci e ai conti consuntivi, ai costi di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi, alle autorizzazioni e concessioni, ai contratti pubblici, alle concessioni di vantaggi economici, nonché ai concorsi e prove selettive. E' chiaro che le amministrazioni si trovano in serie difficoltà ad adempiere puntualmente ad un'attività di rendicontazione così ampia, tant'è che l'ANAC ha sospeso l'invio di tali documenti, in attesa di definire modalità che contengano al massimo l'aggravio per le amministrazioni.

L'efficacia della pubblicazione di dati, documenti e informazioni rischia di essere compromessa dal fatto che, alle oggettive difficoltà connesse alla crescita enorme degli obblighi, si aggiunge un atteggiamento culturale delle amministrazioni di poca propensione a render note le proprie attività.

Secondo alcuni studiosi, sarebbe preferibile in quest'ottica, sostituire una parte consistente degli obblighi formali con alcuni principi fondamentali posti a presidio di una legalità effettiva. Servono poche regole, ma chiare e semplici. La trasparenza effettiva non è data solo dal numero dei documenti messi in rete, ma anche dalla leggibilità delle informazioni, dei bilanci e così via.

La complessità delle disposizioni normative ha dato luogo anche a importanti problemi interpretativi e applicativi, con riguardo alle questioni di incompatibilità e inconferibilità disciplinate dal D.Lgs. n. 39/2013. Osserva l'ANAC, che vi sono questioni di sovrapposizione di discipline diverse per singole situazioni di incompatibilità, rispetto alle previsioni contenute nel Testo Unico degli Enti Locali, n. 267/2000; vi sono anche problemi posti dalla presenza di disposizioni che individuano situazioni di incompatibilità non simmetriche tra i dirigenti statali e quelli di amministrazioni regionali e locali e di società in controllo pubblico.<sup>46</sup>

Ancora, l'ANAC nel suo Rapporto di dicembre 2013, ha rilevato in una prospettiva più generale, la scarsa propensione delle amministrazioni alle problematiche dell'integrità.

Se da un lato, dunque, le amministrazioni e gli enti, in particolare quelli di piccole dimensioni, fanno fatica a mettersi al passo con le prescrizioni normative, dall'altro lato, si è riscontrato che spesso, le pubbliche amministrazioni sembrano preferire il rispetto formale dei tempi e delle procedure, rispetto ad una consapevole attuazione di un'efficace politica di prevenzione, facendo prevalere una logica di mero “adempimento” alle normative.

Difatti, quando vengono adottati dalle amministrazioni ed enti, i Piani di prevenzione della corruzione, i Programmi per la trasparenza e i Codici di comportamento, questi, in prevalenza

---

<sup>46</sup> ANAC, “Rapporto sul primo anno di attuazione della legge 190/2012”, cit., pag. 10.

risultano semplicemente riproduzioni di norme: non sono basati su analisi dei rischi di corruzione che insorgono nei diversi settori e non studiano le misure più adeguate per contrastarli.

Si ha così, un sistema complicato ed oneroso di pianificazione che produce in maniera del tutto formale tutta una serie di operazioni e documenti, che però nella sostanza non corrisponde ad un reale deterrente al fenomeno della corruzione.

Sulla base delle verifiche effettuate dall'Autorità Nazionale AntiCorruzione, tale atteggiamento rischia di essere accentuato dall'estesa sfera di responsabilità dirigenziali previste dalla legge e dai decreti legislativi, con la pericolosa conseguenza che i dirigenti reagiscano adottando un approccio meramente formale e che i procedimenti amministrativi diventino ancora più lenti e farraginosi. Per superare questo atteggiamento, si ritiene non sia sufficiente sanzionare i comportamenti non conformi, ma sia importante piuttosto investire nella diffusione delle conoscenze, nella valorizzazione delle buone pratiche e delle differenze in modo da stimolare ciascuna amministrazione a delineare consapevolmente una propria politica di prevenzione.



## **II. Aspetti negativi della legge n. 190/2012**

La legge 190/2012 risulta una normativa molto importante, perché, come abbiamo sottolineato più volte, ha spostato il baricentro dalla repressione alla prevenzione, ponendo l'Italia finalmente in sintonia con quanto realizzato già da tempo all'estero.

La normativa anticorruzione quindi c'è, esiste.

Tuttavia, proprio negli anni successivi alla sua entrata in vigore, si sono inanellati casi di corruzione gravissimi: dal caso comunemente chiamato *Mafia Capitale*, a quello delle *Grandi opere*, e altri ancora. La legge 190 ha introdotto numerosi strumenti di prevenzione come la trasparenza degli atti, la pubblicazione dei documenti, le dichiarazioni preventive di assenza di conflitto di interessi, oltre alle molteplici cautele previste dalla normativa sugli appalti pubblici: strumenti molto importanti, ma che evidentemente non sono sufficienti a livello pratico, considerati i continui scandali. Si tratta di una normativa che richiede tantissimi adempimenti amministrativi, ma l'efficacia risulta debole.

Il recente scandalo che ha riguardato la Capitale italiana, è proprio un esempio di un grave sistema di corruzione passato inosservato per anni.

Il D.Lgs. n. 33/2013 sulla trasparenza (norma attuativa della legge n. 190/2012) pretende la pubblicità dello stato patrimoniale dei dirigenti pubblici. Sul caso “*Mafia Capitale*”, però, questi ultimi

venivano remunerati, ovviamente con denaro riciclato, da cooperative e fondazioni. Dunque, la previsione di massima di trasparenza non ha alcuna funzione deterrente nei confronti di chi intende delinquere. I dati depositati dalle amministrazioni non sono realistici.

Ancora, la legge anticorruzione, si oppone, sotto vari aspetti, alla formazione di conflitti di interesse, soprattutto per i dirigenti. Tuttavia, nel caso che ha coinvolto la capitale romana, un dirigente a tempo determinato, scelto fiduciarmente prima come vice capo di gabinetto dall'ex Sindaco di Roma in carica al tempo, poi come Direttore Dipartimento di Protezione civile e Polizia provinciale di Roma dall'allora Presidente della regione, operava da dirigente comunale e provinciale e, contemporaneamente, con varie cariche nell'ambito di cooperative destinatarie di appalti di quegli enti. Questo dovrebbe dimostrare che gli incarichi dirigenziali esterni a tempo determinato, gli incarichi negli staff degli organi di governo, lo *spoil system*, possano divenire punti di accesso di corruzione. Cosicché, risulta contraddittorio il fatto che nel disegno di legge di ulteriore riforma della P.A. attualmente in discussione, si prevede l'ulteriore estensione dello *spoil system* e l'eliminazione dei segretari comunali, considerati dalla legge 190, responsabili anticorruzione.

In seguito allo scoppio dell'ulteriore scandalo di corruzione che riguarda la gestione illecita degli appalti delle cosiddette “*Grandi opere*”, vi sono stati quattro arrestati, tra dirigenti e imprenditori cui vengono contestati i reati di corruzione, induzione indebita, turbata libertà degli incanti ed altri delitti contro la P.A.

In particolare uno dei dirigenti è stato, fino al 2001 capo della segreteria tecnica del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (per poi divenirne consulente esterno), in seguito dirigente del Ministero dei Lavori pubblici. Tutte le principali Grandi opere, in particolare gli appalti relativi alla *Tav*, all'*Expo*, nonché *G8* e *Mose*, secondo l'inchiesta, sarebbero state oggetto dell'articolato sistema corruttivo messo in piedi dalle persone arrestate.

I media, dopo lo scandalo, invocano la rotazione degli incarichi come rimedio allo strapotere dei dirigenti inamovibili, come se si trattasse di una misura ancora da introdurre. Eppure, la legge 190/2012, legge anticorruzione, prevede tale misura già da oltre due anni.

Sotto il profilo strettamente organizzativo, la nuova legge appare fortemente innovativa; individua nuovi attori e strumenti di prevenzione, seguendo in parte le linee tracciate dal decreto legge 2009 in materia di integrità. Tra gli strumenti di prevenzione ricordiamo il Piano Nazionale e i conseguenti piani triennali delle singole pubbliche amministrazioni, l'attività formativa per i dipendenti, adempimenti pubblicità e trasparenza, e così via.

Dal punto di vista degli attori, sono stati individuati numerosi soggetti con compiti ben precisi: Comitato interministeriale, che ha il compito di fornire indirizzi attraverso l'elaborazione delle linee guida; il Dipartimento della funzione pubblica, che opera come soggetto promotore delle strategie di prevenzione e come coordinatore della loro attuazione; la C.I.V.I.T., che, in qualità di autorità nazionale anticorruzione, svolge funzioni di raccordo con le altre autorità ed esercita poteri di vigilanza e controllo per la verifica dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni nonché sul rispetto della normativa in materia di trasparenza; la Scuola superiore della Pubblica amministrazione con compito di supporto alla formazione dei dipendenti pubblici e i prefetti, con compito di supporto tecnico informativo agli enti locali; il Responsabile della prevenzione della corruzione che adotterà il piano triennale e valuterà i risultati dell'attività svolta con l'alta direzione.

L'impianto organizzativo della legge 190 si basa prevalentemente su adempimenti formali, peccando sicuramente di un impianto estremamente burocratico. Il rischio infatti di creare burocrazia, sovrastrutture, ruoli, compiti e nuove famiglie professionali è davvero molto alta.

Con la legge 190, sono state introdotte logiche di *risk management*, ovvero metodi di gestione del rischio. Si tratta di un'ottima strategia di contrasto alla corruzione, è uno strumento di prevenzione che consente di definire quali sono i pericoli che un'organizzazione corre

e, dunque, quali sono i presidi organizzativi che occorre attivare per prevenire fenomeni o contenerne i danni quando si verificano.

Concretamente, la gestione del rischio corruzione in ciascuna amministrazione passa per la definizione di una mappa dei rischi che corre l'ente. Ogni unità organizzativa (direzione, dipartimento, sezione) valuta il proprio livello di esposizione al rischio e adotta tutti gli interventi organizzativi necessari. In caso di fenomeni di corruzione, colui che ha commesso il reato paga penalmente per la sua responsabilità personale, ma in capo al responsabile dell'unità in cui si è verificato il reato viene individuata una responsabilità organizzativa, qualora non riuscisse a dimostrare di aver adottato tutti quei provvedimenti che la situazione avrebbe invece richiesto. La legge anticorruzione per l'appunto, prevede una responsabilità disciplinare a riguardo. Essa riconosce in capo al dirigente individuato come gestore il sistema anticorruzione la responsabilità del mancato funzionamento dell'intero progetto.

L'errore sta nel fatto che l'analisi del rischio non può essere fatta da una sola persona, ma deve costituire il frutto del lavoro dei singoli responsabili di ciascuna unità organizzativa, i quali sono anche i responsabili dei presidi che vanno attivati per contrastare tali rischi. Se qualcosa non va, non può essere tutto addebitato al responsabile della corruzione, che ha sì la responsabilità della struttura generale del sistema, ma non dispone di tutti gli strumenti per verificare nel dettaglio il processo di gestione del rischio, in mano invece alle singole aree gestionali.

Un'ulteriore aspetto negativo della normativa anticorruzione riguarda il fatto che quest'ultima si occupa molto della corruzione amministrativa, meno di quella politica: punta molto sulla trasparenza amministrativa, ma non interviene invece sulla trasparenza del finanziamento della politica; potenzia i codici di comportamento per i pubblici dipendenti ma ancora non ne prevede per i politici; si fa carico dei conflitti di interesse dei primi, non di quelli dei parlamentari, che continuano ad essere praticamente l'unica categoria di funzionari pubblici per i quali, nel nostro ordinamento, il conflitto di interessi è giuridicamente irrilevante.<sup>47</sup> Criticità a riguardo arrivano anche dal *Group of States against corruption* : il rapporto sull'Italia di marzo 2012,<sup>48</sup> individua “carenze critiche” tanto nel quadro giuridico italiano sul finanziamento dei partiti, che nella pratica.

Dando uno sguardo anche al profilo strettamente penale, la legge anticorruzione ha introdotto nuovi reati e ha modificato alcuni dei vecchi, ha inasprito alcune pene, ma ha vanificato tutto non mettendo mano alla prescrizione. Se si pensa che la prescrizione prevista è di sette anni da quando il reato è stato commesso, e non da quando è stato accertato, in sette anni è quasi sempre impossibile che con le lungaggini del nostro sistema giudiziario si arrivi ai tre gradi di giudizio.

---

47 MATTARELLA B.G. e PELISSERO. M., “La legge anticorruzione”, cit., pag. 62.

48 GRECO, Rapporto sull'Italia marzo 2012, in

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)7\\_Italy\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_Two_EN.pdf)

Così, la mancanza di certezza della pena si combina molto bene con l'alta probabilità di farla franca per chi delinque. Se la pena è praticamente inesistente e la probabilità di essere scoperti è quasi nulla, non si può pretendere che la corruzione cali o si elimini da sola.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> HINNA L. e MARCANTONI M., “*Corruzione: la tassa più iniqua*”, op. cit., pag. 104.

### III. Ulteriori soluzioni di contrasto alla corruzione

Dall'analisi effettuata dai paragrafi precedenti, abbiamo ottenuto la conferma che le norme da sole non sono sufficienti a contrastare la corruzione. Serve una strategia armonica di lotta con caratteristiche proprie: deve essere sistemica, perché la somma di singole lotte spesso lascia la possibilità che essa si ricrei in ambiti diversi; deve essere flessibile, e fondarsi su atteggiamenti e valori da incorporare nei comportamenti sociali.

Per ottenere finalmente dei risultati concreti di prevenzione della corruzione, occorre lavorare su ulteriori fronti rispetto a quelli promossi dalla legge 190/2012, che riguardano:

- un apparato efficiente di controllo;
- la riforma culturale delle pubbliche amministrazioni e della società civile;
- semplificazione normativa e chiarezza sugli adempimenti.

È chiara l'assenza di un *apparato efficiente di controllo*. La legge 190/2012 impone ad ogni amministrazione di dotarsi di un *Responsabile della prevenzione della corruzione*. Tuttavia, tale soggetto è nominato dai vertici politici, quelli che dovrebbe controllare.

Per una prevenzione efficace della corruzione occorre attivare i controlli preventivi esterni sull'attività delle pubbliche amministrazioni, e non basarsi essenzialmente su quelli interni.



D'altra parte, i controlli rendono di per sé più difficile la vita a corruttori e corrotti. I primi, infatti, sarebbero consapevoli di non poter limitarsi all'accordo illecito con un solo soggetto, ma dovrebbero estenderlo anche ad altri. Il che rende oggettivamente più complessa la trama illecita. I dirigenti esposti alla corruzione, sapendo che i loro atti devono passare ad un vaglio di un soggetto terzo, ovviamente subirebbero una deterrenza ben più forte di norme generali e astratte, per altro non applicate.

Sarebbe utile inoltre rafforzare i poteri degli organismi già esistenti, piuttosto che crearne di nuovi, e puntare su controlli preventivi non pervasivi e a campione, sugli atti a rischio (bandi di gara, nomina delle commissioni, contratti, atti di concessione, erogazione di contributi, concorsi pubblici).

Accanto al ripristino rigoroso e fortissimo dei controlli, occorrerebbe ripristinare il *sensu civico*. Tutto nasce e finisce nella società civile. La corruzione si insinua lì, e lì deve innescarsi la lotta di contrasto. Vincere la corruzione senza correggere i comportamenti, che magari non sono corruttivi nella loro intenzionalità, ma che una cattiva evoluzione rende tali, è molto difficile. Il senso della legalità, appartiene solo a chi ce l'ha. Il grande scoglio, è proprio questo: affermare il senso della legalità come qualcosa di naturale, immanente, per il numero massimo di persone.<sup>50</sup> La corruzione si può combattere e si può vincere, se noi tutti lo vogliamo, se le forze politiche lo vogliono davvero, se si

---

50 HINNA L. e MARCANTONI M., “Corruzione: la tassa più iniqua”, op. cit. pag. 220.

intende far prevalere l'etica e i valori nel nostro paese. Occorre inoltre fermare una logica di adempimento meramente burocratico della normativa e attivare un'efficace promozione della cultura del Governo aperto alla trasparenza, all'informazione e alla collaborazione con cittadini e imprese.

#### **IV. Il problema della instabilità normativa**

Un dato ormai certo è che in Italia vi sono troppe leggi, che vincolano l'attività dei privati e delle pubbliche amministrazioni, e che mal si conciliano tra loro. Il problema della sovrapproduzione legislativa, infatti, oltre che dal numero di leggi, è dato dal difetto di coordinamento tra le leggi e dal loro contenuto frammentario. Ciò dipende da una certa abitudine nelle modalità di legiferare, con la frequente introduzione di norme più o meno urgenti, più o meno nascoste, in leggi e decreti di prossima approvazione o conversione. Le disposizioni che regolano singoli ambiti o materie si ritrovano spesso in diverse leggi che si sono succedute nel tempo, nelle quali per ovvi motivi, è in genere difficile individuare il “combinato disposto” e il significato che gli va attribuito.

La frequenza delle modifiche di leggi precedenti è spesso spaventosa: ad esempio la disciplina delle detrazioni alle imposte sui redditi, contenuta in un articolo che è stato modificato una cinquantina di volte, o al Codice dei contratti pubblici, che emanato nel 2006, solo nell'anno 2009 è stato modificato ben sei volte. Oltre ad essere troppe, aumentano sempre e non diminuiscono mai. Molte leggi intervengono su materie già regolate, non sostituendo quelle precedenti, che regolano le stesse materie, ma aggiungendosi ad esse.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> MATTARELLA B. G., *“La trappola della leggi: molte, oscure, complicate”*, Il Mulino, Bologna. 2011, pag. 15 e ss.

Pensiamo nello specifico alla confusione che può comportare a chiunque, il susseguirsi di leggi, decreti e ancora disegni di legge tuttora in discussione, sul tema corruzione. La legge 190 del 2012 è maturata dopo circa tre anni di discussione, o se preferiamo di ostruzionismo parlamentare ed è entrata in vigore nel mese di novembre del 2012. Già nel marzo del 2013 veniva presentato il disegno di legge n. 19, recante “*Disposizioni in materia di corruzione, voto di scambio, falso in bilancio e riciclaggio*”.

Ci si domanda quale sia stata la necessità di un nuovo disegno di legge a così breve tempo dall'approvazione della tanto attesa legge anticorruzione. Cosa è scattato, tanto da sentire l'esigenza di implementare la disciplina appena introdotta?

Come se non bastasse la legge 190/2012 ha previsto la successiva emanazione in specifici ambiti, di diversi decreti legislativi di attuazione, soprattutto nell'anno 2013.

Ecco che la sensazione avvertita dal singolo cittadino di fronte a tale caos normativo, non può essere che di disorientamento e di incertezza.

Vi è la tendenza a concepire la legge solo come una soluzione, e mai come un problema. Parlamento e governo emanano le leggi senza un'adeguata analisi dei costi e dei benefici; le amministrazioni pubbliche, che contribuiscono all'elaborazione delle leggi stesse, ne sono poi vincolate e le applicano in modo formalistico; i giudici le fanno osservare, tra preoccupazioni di delimitazione di competenza e valutazione dell'ammissibilità dei ricorsi.

Ciascuno di questi operatori si preoccupa molto di rispettare le regole formali, meno di provvedere in fretta e di ottenere i risultati. Come efficacemente affermato in dottrina: *“Le leggi dovrebbero essere un prodotto offerto ai cittadini, per migliorare le condizioni del vivere civile, ma spesso vengono ancora concepite come l'espressione della supremazia dello Stato, che impone il suo potere e il suo volere ai cittadini. E' enfatizzata la loro astratta possibilità di ottenere un risultato, sono trascurati i concreti costi di implementazione (per le amministrazioni) e di rispetto delle norme (per i privati), che spesso superano ampiamente i benefici. Si sottopone un'attività economica a un regime di autorizzazione, senza confrontare l'interesse pubblico perseguito con il sacrificio alla libertà di iniziativa imprenditoriale secondo un criterio di proporzionalità”*<sup>52</sup>. Si impongono oneri informativi ai contribuenti e alle imprese, senza dare tempo di elaborare, si moltiplicano adempimenti amministrativi, semplicemente perché diverse amministrazioni sono coinvolte nella stessa procedura.

La confusione normativa e la sovrapposizione di discipline, rendono difficile l'identificazione della norma da applicare al caso concreto, e di conseguenza il diritto diviene arbitrario.

L'illusione del legislatore di esercitare un forte controllo sulle amministrazioni, con l'uso di norme dettagliate, viene smentita nella pratica, da una realtà in cui le amministrazioni possono scegliere il diritto da applicare. Si pensi ad esempio ai concorsi pubblici, le varie

---

<sup>52</sup> MATTARELLA B. G., *“La trappola della leggi”*, cit. pag. 19.

norme, generali e speciali, non hanno impedito il frequente aggiramento del principio costituzionale dell'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni mediante concorso. Ovvio poi, che se la legge non è chiara spetterà ai giudici far chiarezza. Ad esempio, una impresa che viene esclusa da un bando di gara di appalto sulla base di una possibile interpretazione legislativa, questa non si rassegnerà alla decisione, ma impugnerà gli atti di gara.

L'inflazione normativa, dunque, genera arbitrarietà e l'arbitrarietà genera corruzione.

## V. Importanza delle politiche di semplificazione

In Italia vi sono troppe leggi che creano instabilità e incertezza. Si tratta molto spesso di leggi minuziose, dettagliate, poco chiare e scoordinate tra loro.

Quante leggi per questi motivi rimangono inapplicate? Quante le norme intese in senso riduttivo, come mero adempimento burocratico? Quante norme svuotate del loro contenuto e rese innocue dalla mal pratica, dalle omissioni e dalle inadempienze? L'eccessiva complicazione burocratica e la corruzione sistemica vanno di pari passo purtroppo. Le procedure farraginose, con ingiustificati ed inutili oneri a carico dei cittadini, costituiscono, l'occasione per il pubblico funzionario di “vendere” a *caro prezzo la propria firma e il proprio timbro* in cambio di un risparmio di tempo e di denaro.

Occorre una normativa anticorruzione stringente, dura e non ambigua. Meno previsioni normative, ma chiare, semplici e certe.

La legge anticorruzione del 2012, con il suo impianto centralistico e formale, per tutta la serie di motivi analizzati nei paragrafi precedenti, ha sicuramente aumentato la rigidità del sistema amministrativo che invece necessiterebbe di essere semplificato. Eppure la *semplificazione*, è stata ed è tuttora un frequente “slogan” promosso da molti appartenenti alla classe politica italiana. Per ridurre almeno una parte del sovraccarico burocratico introdotto

dalle norme anticorruzione, il governo Renzi ha previsto alcuni interventi di semplificazione volti a rendere più incisivi i poteri dell'ANAC. Forse questi interventi non sono stati proprio il frutto di un'accurata analisi su ciò che non funziona a livello normativo, e su ciò che manca per attivare un'efficace politica di contrasto alla corruzione, ma pare sia stata piuttosto una necessità di dare delle risposte ai propri elettori rispetto agli scandali poco prima successi. Con il Decreto Legge 24 giugno 2014, n. 90<sup>53</sup>, con cui si è inteso riorganizzare le amministrazioni pubbliche, è stata soppressa l'*Autorità per la Vigilanza dei Contratti Pubblici*, e le sue competenze sono state attribuite all'ANAC.

Anche numerosi compiti del Dipartimento della Funzione Pubblica sono stati convogliati sull'ANAC, anche se sussistono delle sovrapposizioni in merito alla gestione del *whistleblowing* e di alcune banche dati, come quelle sugli incarichi discrezionalmente attribuiti dalla politica.

Ancora, sempre con il decreto legge n. 90/2013, si attribuiscono sempre all'ANAC poteri sanzionatori nei confronti di chi omette di adottare gli strumenti di prevenzione alla corruzione. Ad oggi, considerando che la maggior parte di amministrazioni pubbliche non hanno adempiuto a tutti gli obblighi richiesti, ci si chiede se l'Autorità sia in grado, a livello di risorse, di portare avanti migliaia

---

<sup>53</sup> Decreto Legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114 recante “*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*”.



di procedimenti sanzionatori<sup>54</sup>.

Lo stesso decreto ha assegnato al Presidente ANAC, compiti di alta sorveglianza e garanzia della correttezza e trasparenza delle procedure connesse alla realizzazione delle opere dell'evento Expo Milano 2015, per i quali lo stesso si avvale di un'apposita Unità Operativa Speciale, che opera fino alla completa esecuzione degli appalti di forniture, servizi, lavori per la realizzazione delle opere connesse allo svolgimento di tale evento.

Il disegno di legge di riforma della amministrazioni pubbliche prevede che sia riaperta la delega legislativa della legge 190/2012 per semplificare gli adempimenti previsti dai decreti legislativi in materia di trasparenza, di incompatibilità e inconferibilità. Tuttavia il D.L. ha previsto che ogni stazione appaltante comunichi all'ANAC una informativa per ciascuna revisione in corso d'opera. Inoltre alla stessa Autorità devono anche essere comunicate tutte le segnalazioni di illeciti con riguardo ad ogni tipo di amministrazione<sup>55</sup>.

Come si denota, da un lato si toglie, dall'altro si aggiunge. Da un lato si semplifica, da dall'altro si complica.

Si usufruisce spesso del termine *semplificazione*, ma nella sostanza una “vera” semplificazione non è mai stata fatta.

---

54 Tale la riflessione di A. Natalini, “Prevenire la corruzione senza aumentare il peso della burocrazia”, in [http://www.astrid-online.it/Qualit--de/Note-e-con/Italianieuropei\\_6\\_2014\\_Natalini.pdf](http://www.astrid-online.it/Qualit--de/Note-e-con/Italianieuropei_6_2014_Natalini.pdf)

55 NATALINI A. “Prevenire la corruzione senza aumentare il peso della burocrazia”, op. cit.

Da un recente articolo di Michele Ainis dal titolo “*La semplificazione complicante*”<sup>56</sup>, possiamo ricavare delle lezioni per riconoscere una “vera” semplificazione:

- Quando una semplificazione non misura i propri effetti, quando non calcola gli oneri amministrativi che ne derivano e la capacità di soddisfarli da parte dell'apparato burocratico, in realtà si ha un fallimento della semplificazione e si dà spazio piuttosto ad ulteriori complicazioni: “*la semplificazione fallita è una complicazione riuscita*”.
- La politica spesso sbandiera politiche di semplificazione per ottenere chissà quale consenso, che si rilevano poi regolamenti di un settore piuttosto che di un altro: “*la semplificazione menzognera è una semplificazione perniciosa*”, perché avvelena i rapporti fra lo Stato e i cittadini.
- “*La semplificazione reclama stabilità*”: il cambiamento frequente delle regole complica i rapporti giuridici e crea incertezza. A che serve, sottolinea Ainis, predisporre un testo unico, quando la prima legge può renderlo subito obsoleto?
- “*Non conta l'intenzione, conta la realizzazione*”: inutile magari promuovere l'eliminazione di certi organismi, se invece se al posto di questi ultimi se ne creano in maniera ambigua o altri, o si attribuiscono le stesse competenze ad altri, rendendo magari impossibile conciliare i vari compiti.

---

<sup>56</sup> AINIS M., “*La semplificazione complicante*”, 1 ottobre 2014, in:  
<http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=27474>

- *“E' necessario passare dalla semplificazione alla semplicità delle leggi e dei procedimenti”*: semplicità delle norme e delle procedure, in primo luogo per renderle conoscibili da ciascun cittadino, e in secondo luogo per renderle azionabili. Un buon lavoro iniziale, permetterebbe di non sprecare tempo prezioso successivamente in “semplificazioni” mal riuscite, che vanno ad alimentare il solito circolo vizioso.

## **Conclusioni**

Tornando al tema della corruzione, e applicando i principi di cui si è detto, proviamo a ragionare su quali obiettivi debba porsi un'efficace politica di semplificazione, al fine di combattere il fenomeno:

- ✓ la legge 190 ha sicuramente raggiunto un traguardo importante dal punto di vista della *trasparenza*, perché ha permesso di avvicinare il singolo cittadino all'inarrivabile P.A.: attraverso l'informatica e il Web è possibile rendere conto delle scelte di gestione e dell'uso delle risorse pubbliche e predisporre meccanismi di controllo che consentano di individuare sprechi, inefficienze. Ricordiamo anche l'importanza, da questo punto di vista, della nuova previsione dell'istituto dell'accesso civico.

I troppi obblighi previsti a carico delle amministrazioni, rischiano però, di vanificare i buoni propositi della riforma. I gravi ritardi di attuazione della normativa, sono infatti connessi alla evidente difficoltà per le pubbliche amministrazioni, di adempiere alle numerose richieste. Sarebbe dunque auspicabile, puntare sempre sulla trasparenza delle operazioni e dei procedimenti amministrativi, ma al contempo, prevedere uno sgravio della burocrazia, per far sì che le previsioni non rimangano tali, e che possano essere effettivamente applicate, conciliando così il principio di

trasparenza a quello di semplificazione, ed evitando che il primo vada a discapito del secondo. Diversamente, il cittadino a cui si è dato il potere di controllare e verificare l'attività di una pubblica amministrazione, che però, si scontra con le difficoltà delle pubbliche amministrazioni relative agli obblighi di pubblicazione e di comunicazione imposti, ha potere che resta tale solo sulla “carta”.

- ✓ Un'ulteriore criticità è riscontrata nella molteplicità di attori previsti: come visto nel precedente capitolo, la legge 190 prevede una vasta serie di organismi destinati ad operare all'interno dell'articolato sistema di anticorruzione e che si sono aggiunti ad altri già previsti dalle precedenti normative (come ad esempio l'*Organismo indipendente di valutazione della performance*: organo introdotto con il “decreto Brunetta” del 2009, non con compiti specifici in tema di anticorruzione, ma comunque attinenti; svolge infatti un ruolo fondamentale nel processo di misurazione e valutazione delle strutture e dei dirigenti e nell'adempimento degli obblighi di integrità e trasparenza).

Ognuno con compiti diversi ma al contempo poco chiari e in sostanza non definiti. Sarebbe stato forse opportuno prevedere un minor numero di organi ma più specifici e con maggiori poteri di contrasto. Allo stesso tempo è importante non compiere l'errore (come già successo) di sopprimere organi e affidare gli stessi compiti ad altri organismi che poi però non

vengono strutturati in maniera adeguata, con la conseguenza che non si è grado di agire correttamente per quanto richiesto.

- ✓ Il sistema delineato dalla normativa, si fonda essenzialmente su un controllo nelle P.A. di tipo interno: è infatti imposto ad ogni amministrazione, di dotarsi di un Responsabile della prevenzione della corruzione. Una riflessione sorge però spontanea: l'art. 7 comma 1 dispone che l'organo di indirizzo politico, individua, di norma tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio, il responsabile della prevenzione della corruzione. Viene nominato dunque, proprio dai soggetti che è tenuto a controllare. Non sembra dunque una garanzia adeguata.

Manca un apparato efficiente di controlli esterni, che non riguarda però i controlli successivi affidati alla magistratura che interviene inevitabilmente nel momento patologico.

La corruzione costa allo Stato italiano circa 60 miliardi di euro all'anno<sup>57</sup> in base ai dati forniti dalla Corte dei Conti, ma ancor più grave, costa anche in termini di immagine e di perdita dei valori etici e morali.

E' necessario dunque investire su una serie coordinata di controlli efficaci se si intendere veramente combattere tale fenomeno.

---

<sup>57</sup> Tale dato è riportato da TURNO R., “*La corruzione pesa per 60 miliardi*”, in “Sole24ore”, in: <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-02-17/corruzione-costa-miliardi-economia-063713.shtml?uuid=AaZLH7sE>

- ✓ Le legge è uno strumento idoneo a dettare principi e fissare i confini di certe condotte, ma occorrerebbe che le strategie di contrasto alla corruzione siano differenziate per settore e adattate ai singoli contesti.

Le pubbliche amministrazioni svolgono molti compiti diversi tra loro, hanno dimensioni differenti e sono realtà dinamiche, per cui è sbagliato sottoporle a discipline rigide e uniformi. Semplificare non significa per forza ridurre, ma rendere più semplici e più flessibili le varie discipline. Conoscendo meglio le singole realtà, si può attuare delle specifiche strategie di contrasto alla corruzione, che saranno sicuramente più soddisfacenti.

Apportare una buona semplificazione normativa e burocratica per contrastare e prevenire la corruzione, appare dunque possibile solo se si vuol veramente ed unendo le diverse forze in campo. Una produzione di leggi non coordinata ed eccessiva, porta solo maggior confusione, dispendio di risorse e di energie, nonché sfiducia da parte dei cittadini.

La via normativa, non è la risposta sufficiente ed adeguata per combattere un problema così insidioso e pericoloso.

Semplificare nel senso di ridurre la burocrazia, di non sprecare risorse e di allocarle al meglio, di strutture organizzative precise e adeguate ai diversi ambiti, di controlli efficaci.

Questa pare l'unica via perseguibile.

Prima di ogni politica però, è necessaria la volontà di eliminare definitivamente la corruzione dalla scena politica e amministrativa italiana.



## **Bibliografia e sitografia**

-AA.VV., *“Riformare la pubblica amministrazione”*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 1995

-AINIS M. *“La semplificazione complicante”*, in:  
<http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=27474>

-ANAC, *“Rapporto sul primo anno di attuazione della legge 190/2012”*, dicembre 2013, in

<http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital>

[%20Assets/anacdocs/Attivita/Pubblicazioni/AnticorruzioneTrasparenza/Rapporto-attuazione-l.-n.-190\\_2012-ANAC.pdf](http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital/Assets/anacdocs/Attivita/Pubblicazioni/AnticorruzioneTrasparenza/Rapporto-attuazione-l.-n.-190_2012-ANAC.pdf)

-ANAC e CNR, *Elenco Responsabili della prevenzione delle corruzione presso le pubbliche amministrazioni*, in  
<http://consultazionebanchedati.portaletrasparenza.it>

-ARNONE M. e ILIOPULUS E., *“La corruzione costa: effetti economici, istituzionali e sociali”*, Milano, Vita e pensiero, 2005

-BAGAROTTO G., *“Tenera è la legge”* - Macerata, Libelibri, 2002

-BARBIERI G. e GIOVAZZI F., *"Corruzione a norma di legge: la lobby delle grandi opere che affonda l'Italia"*, Milano – Rizzoli, 2014

-CASARTELLI G. e ROSSI P., *“Le misure anticorruzione: legge 6 novembre 2012, n. 190”* - Torino, Giappichelli Editore 2013

-CASSULLO G. B., *“1992-1996, La stagione del “Pool Mani Pulite” di Milano”*, Marco Traverso Editore – Il Portino, 2002

-CERULLI IRELLI V., *“Lineamenti del diritto amministrativo”*, Giappichelli editore – Torino, 2012

-CONZ A. e LEVITA L., *“La legge anticorruzione. Commento organico alla L. 6 novembre 2012, n. 190, recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”* - Roma, DIKE giuridica editrice, 2012

-COMMISSIONE per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, Rapporto dal titolo *“La corruzione in Italia per una politica di prevenzione – Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma”* – della. Governo italiano, Ministero della pubblica amministrazione e della semplificazione, ottobre 2012, in [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1052330/rapporto\\_corruzione\\_29\\_gen.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1052330/rapporto_corruzione_29_gen.pdf)

-GRECO, *Compliance Report on Italy*, 27 maggio 2011, in [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2%282011%291\\_Italy\\_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2%282011%291_Italy_EN.pdf)

-HINNA L. e MARCANTONI M., *“Corruzione: la tassa più iniqua”* - Roma, Donzelli Editore , anno 2013

-MACRILLO' A. *“I nuovi profili penali nei rapporti con la pubblica amministrazione – Alla luce della Legge anticorruzione 6 novembre 2012, n. 190”*, CEDAM, 2012

-MATTARELLA B. G., *“La trappola della leggi: molte, oscure, complicate”*- Bologna, Il Mulino, 2011

-MATTARELLA B. G. e PELISSERO M., *“La legge anticorruzione: prevenzione e repressione della corruzione”* - Torino, Giappichelli editore, 2013

-MUSACCHIO V., *“Prevenzione e repressione nella lotta della corruzione nella pubblica amministrazione; il ruolo della prevenzione nella lotta alla corruzione. Illustrazione dei meccanismi di prevenzione e repressione.”*, Redazionali in [http://www.gazzettaamministrativa.it/opencms/export/sites/default/\\_gazzetta\\_amministrativa/\\_aree\\_tematiche/sett\\_7\\_gius\\_aff\\_int/\\_redazionali/\\_numero\\_2012\\_1/PREVENZIONE\\_E\\_REPRESSIONE\\_NELLA\\_LOTTA ALLA CORRUZIONE\\_NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE\\_DI\\_MUSACCHIO.pdf](http://www.gazzettaamministrativa.it/opencms/export/sites/default/_gazzetta_amministrativa/_aree_tematiche/sett_7_gius_aff_int/_redazionali/_numero_2012_1/PREVENZIONE_E_REPRESSIONE_NELLA_LOTTA ALLA CORRUZIONE_NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE_DI_MUSACCHIO.pdf)

-NATALINI A., *“Prevenire la corruzione senza aumentare il peso della burocrazia”*, in: [http://www.astrid-online.it/Qualit-de/Note-e-con/Italianieuropei\\_6\\_2014\\_Natalini.pdf](http://www.astrid-online.it/Qualit-de/Note-e-con/Italianieuropei_6_2014_Natalini.pdf)

-OLIVIERI L., *“Anticorruzione negli enti locali: le nuove responsabilità dopo la legge 6 novembre 2012, n. 190 e la riforma dei controlli interni (D.L. 174/2012 conv. in L. 213/2012)”*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli, 2013

-SPADARO S., PARTORE A., *“Legge anticorruzione (l. 6 novembre 2012, n.190): in vigore dal 28 novembre 2012:i nuovi reati di traffico di influenze illecite e corruzione privata, la riformulazione dei reati di corruzione e concussione, la prevenzione e la repressione dell’illegalità nella P.A., la nuova Autorità nazionale anticorruzione, la tutela del whistleblower”* - Milano, Giuffrè, 2012

-TENORE V., *“Le incompatibilità per i pubblici dipendenti, le consulenze e gli incarichi dirigenziali esterni”*- Milano, Giuffrè Editore, 2014

-TRASPARENCY INTERNATIONAL, *Corruption Index 2014* in:  
<https://www.transparency.org/cpi2014>

-TURNO R. *“La corruzione pesa per 60 miliardi”*, in *“Sole24ore”*,  
in: <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-02-17/corruzione-costa-miliardi-economia-063713.shtml?uuid=AaZLH7sE>

### **Fonti normative di riferimento**

-Codice penale, Libro II - Dei delitti in particolare, Titolo II - Dei delitti contro la pubblica amministrazione.

-Legge 7 agosto 1990, n. 241, “*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*”.

-Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite sulla corruzione (*United Nation convention against corruption*) adottata dall'Assemblea generale dell'Onu il 31 ottobre 2003 ratificata dall'Italia con la legge 3 agosto 2009, n. 116.

-Convenzione penale sulla corruzione (*Criminal law Convention of corruption*), adottata a Strasburgo il 27 gennaio 1999 ratificata dall'Italia con legge 28 giugno 2012, n. 110.

-*Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo: la lotta contro la corruzione nell'UE*, 6 giugno 2011.

-Risoluzione del Parlamento europeo del 15 settembre 2011 sugli sforzi dell'Unione europea per lottare contro la corruzione.

-D.Lgs. 30 marzo 2001, n.165, *“Riforme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”*

-D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, *“Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300”*.

-D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, *“Ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”*.

-Legge 6 novembre 2012, n. 190 recante *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”*.

-D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33: *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*. D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39 recante *“Disposizioni in materia di inconfiribilita' e incompatibilita' di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190”*.

-D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39: *“T.U. Delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze non definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1 comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190”*.

-D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, *“Regolamento recante codice di comportamento dei pubblici dipendenti a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.”*

-Decreto Legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114 recante *“Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari”*.



## **Ringraziamenti**

*Eccomi qua ...*

*Con un po' di ritardo e di fatica ho raggiunto il mio traguardo!*

*Che passione!!!!*

*Sono contenta che tutto questo sia servito a portarmi a casa  
davvero una bella soddisfazione . . .*

*Per questo voglio ringraziare in primis i miei genitori che mi  
hanno sostenuto in tutti questi anni. Grazie babbo, che non hai  
mai esitato a fare doppio lavoro pur di garantire gli studi alle  
tue figlie.*

*Ringrazio la Prof.ssa Luisa Azzena, per avermi fatto  
appassionare ad un argomento così importante e complesso,  
per la sua disponibilità e tranquillità che riesce benissimo a  
trasmettere ai suoi allievi.*

*Ringrazio chi ha sempre creduto in me, nonostante qualche  
mio momento di debolezza.*

*Ringrazio Daniele che mi ha sopportato per tutto questo tempo  
nonostante le mie crisi isteriche, e Alessandra, senza di lei non  
sarei mai riuscita a scrivere l'indice di questa tesi! Io e la  
tecnologia non siamo molto amiche!!*

*Un grazie speciale va alla mia Nonnina, che è mancata da  
poco, ma che sarebbe stata tanto contenta di vedermi laureata.  
Scusami se non ho fatto in tempo.*

*Un bacio Nonna Anna!*

*Grazie a tutti quelli che adesso mi aiuteranno a  
festeggiareeeeeeeeeeeeeee.....!!!!!!!*